

LE

CONTROLE FINANCIER DU PARLEMENT

(LA COMMISSION DES COMPTES DÉFINITIFS)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 16 Juin 1913, à 2 heures 1/2

PAR

Désiré FERRY

Président : CHAVEGRIN

Suffragants : { MM. LARNAUDE
 GEOUFFRE DE LAPRADELLE

PARIS

Librairie Ancienne & Moderne

GEORGES CRÈS ET C^{ie}

ÉDITEURS

116, Boulevard Saint-Germain, 116

1913

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LE
CONTROLE FINANCIER
DU PARLEMENT

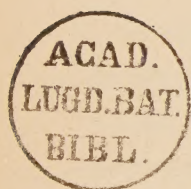
(LA COMMISSION DES COMPTES DÉFINITIFS)

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le Lundi 16 Juin 1913, à 2 h. 1/2

PAR

Désiré FERRY



Président : CHAVEGRIN

Suffragants : { MM. LARNAUDE
GEOUFFRE DE LAPRADELLE

PARIS

Librairie Ancienne & Moderne

GEORGES CRÈS ET C^{ie}

ÉDITEURS

116, Boulevard Saint-Germain, 116

—
1913



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LE
CONTROLE FINANCIER
DU PARLEMENT

INTRODUCTION

« Il est juste que les représentants de la Nation, qui peuvent ordonner les recettes et les dépenses, en connaissent la destination et l'emploi. »

Rapport de Cochard, 7 septembre 1791.

Le contrôle financier du Parlement, comme la plupart de nos institutions politiques, est encore inorganisé.

C'est pourtant l'une des fonctions essentielles du Gouvernement représentatif. La Nation exerce, par le moyen de ses représentants élus, le pouvoir de contrôle suprême sur les affaires de l'Etat.

« Le pouvoir du contrôle final, remarque S. Mill, est « aussi essentiellement unique dans un gouvernement « mélangé et pondéré que dans une monarchie ou une « démocratie pure » (1). Il appartient à la Nation en qui

(1) Stuart MILL, *Le Gouvernement représentatif*, ch. v, § 2 et suiv.

réside la souveraineté. Il s'étend à tous les domaines, car la Nation doit être maîtresse, quand elle le veut, de tous les actes du Gouvernement, son autorité doit prévaloir en toutes choses.

La suprématie financière, attribut de sa souveraineté, ne se réduit pas simplement au vote du budget. Ce droit de régler la marche des finances serait illusoire s'il n'impliquait pas celui d'en suivre l'exécution.

Le triomphe de ce principe dans notre droit public est une des plus solides conquêtes de la Révolution française. Son double aspect a été reconnu par la déclaration des droits de 1789, par la Constitution du 3 septembre 1791, (décl. des droits, art. 14), et le décret constitutionnel du 24 juin 1793, dont l'article 20 proclame la théorie du contrôle législatif moderne : « Tous les citoyens ont le droit de concourir à l'établissement des contributions, d'en surveiller l'emploi et de s'en faire rendre compte ».

*
* *

Le contrôle résulte du besoin d'ordre. Il s'impose dans tous les domaines de l'activité sociale. C'est une surveillance qui porte le plus souvent sur les actes accomplis afin de vérifier leur réalité et le mode de leur exécution.

Il n'y a guère de modestes industriels ou commer-

çants qui ne fassent appel aux services d'un vérificateur-comptable : celui-ci examine avec une minutieuse patience les livres de leurs maisons. Il vérifie l'exactitude des chiffres, déclare si les livres sont conformes. Avec ces bases certaines, le commerçant ou l'industriel se rend compte de la gestion. Il en tire un profit en apportant dans son entreprise les modifications qui, après cet examen, lui apparaissent nécessaires.

Dans les grandes administrations privées, il existe même plusieurs contrôles qui se superposent et se contrôlent mutuellement.

Deux remarques résultent de cet exposé sommaire :

1° le contrôle, dans la société, n'est pas productif, mais se superpose à l'activité des producteurs. Un trop grand nombre de contrôleurs entraverait le travail productif : ils doivent valoir surtout par leur tact, leur rapidité et leur conscience.

2° bien que, d'ordinaire, le contrôle soit un examen postérieur aux actes, le résultat obtenu n'est pas seulement de découvrir les irrégularités commises, mais *d'agir préventivement*. Le comptable, fonctionnaire ou employé, ne perd pas de vue que ses écritures seront examinées. Il sera souvent arrêté par la crainte que sa faute soit découverte. Le contrôle, même postérieur, agit donc préventivement.

Pour les affaires de l'Etat, qui sont multiples et com-

plexes, le contrôle du budget est une opération qui exige une série de contrôles : il doit aboutir à un contrôle suprême qui dégage les responsabilités, prépare les sanctions.

On peut admettre, à la rigueur, qu'un souverain, dans un état minuscule, à cause de son intérêt personnel, apporte dans le contrôle du budget, les soins intéressés d'un chef d'industrie, ou d'un commerçant, mais dans une grande république, comme la nôtre, où l'État anonyme dispose d'un énorme budget, le contrôle appartient à des corps indépendants qui préparent la voie aux Assemblées.

Il est distribué de façon à ne rien laisser passer dans ses mailles, avec une gradation qui doit offrir des garanties certaines. Les intérêts généraux de la Nation étant plus difficiles à défendre que les intérêts privés d'un industriel ou d'un souverain absolu, il importe d'assurer, le plus efficacement possible, leur sauvegarde.

Le contrôle est une condition de la prospérité financière, essentielle pour le développement économique des Etats : elle suppose non seulement une comptabilité publique clairement ordonnée, mais un contrôle sévère qui donne aux citoyens la certitude que la fortune de l'Etat est bien gérée, que l'impôt annuel, prélevé sur leur travail ou leur fortune, est employé utilement et qu'ils sont préservés contre le gaspillage de l'Administration.

Celle-ci, par sa nature, est prodigue, imprévoyante ; il faut que sa gestion inspire confiance et qu'il naisse de là une impression de sécurité. Toute gestion, en effet, suppose un contrôle.

La comptabilité publique n'aurait pas de raison d'exister, si ce n'est en vue d'un contrôle postérieur. Les actes sont notés, pour être examinés ; sinon les écritures seraient vaines.

Ainsi sont découvertes les irrégularités commises à l'encontre des lois et des règlements. C'est au Parlement qu'il appartient d'établir les responsabilités et de provoquer les sanctions.

*
* *

Au cours de la dixième législature (1910-1914) le problème du contrôle budgétaire s'est posé avec une force et une précision jusqu'alors inconnue.

Cette faveur soudaine peut paraître étonnante si on considère en quel abandon, depuis plus d'un demi-siècle, était tombé le contrôle financier du Parlement.

Unanimes, les auteurs (1) se plaignent, sans espoir d'un changement prochain que cette fonction essentielle du Parlement ne soit plus exercée comme au temps de la Restauration, même dans les limites où se elle tenait

(1) Cf. STOURM : *Le Budget* 6^{me} édition, 1905, p. 586 et suiv. BESSON. *Le Contrôle des budgets en France et à l'Etranger*. Paris 1899, p. 397.

à cette époque. Ils déplorent que la loi des Comptes soit votée dans une atmosphère d'indifférence générale.

Du sein des Assemblées s'élevaient parfois des protestations, restées purement verbales, car elles n'étaient point suivies de résolutions immédiates. Il fallait changer la méthode de travail, et d'abord obtenir du Gouvernement, dans la production de ses comptes, une promptitude et une sincérité auxquelles il se résoud difficilement.

Les gouvernants opposent la force d'inertie des bureaux pour fuir les responsabilités, ou du moins les atténuer et rendre impossibles les sanctions. Les retards qu'il prolongent, dans ce dessein, rendent les recherches plus difficiles, en diminuent l'intérêt. Les ministres se succèdent, et les travaux de la Commission législative, portant sur une gestion ancienne, ont plutôt le caractère platonique d'une « recherche d'érudition qu'une surveillance effective de l'emploi des crédits (1) », ou de « décisions doctrinales, plutôt que d'actes d'autorité (2). »

A l'inverse du Gouvernement usant de lenteurs calculées, le Parlement, après un examen rapide de la Commission, réglait la loi des Comptes avec une hâte vertigineuse.

En 1902, 8 lois de règlement furent votées coup sur

(1) Rapport de M. MARQUIS, Sénateur de Meurthe-et-Moselle, sur le Règlement de l'exercice de 1875 (Séance du Sénat, 14 juin 1887).

(2) Rapport de M. CLAMAGERAIS, Sénateur, sur le règlement de l'année 1871 (Séance du 25 juin 1885).

coup, réparant une lacune de six années, où le Parlement avait négligé de remplir la fonction de contrôleur. Depuis cette date, les lois se succédèrent plus régulièrement, mais toujours au milieu de l'indifférence générale du Parlement et de l'opinion.

Tel était l'état du contrôle parlementaire au moment où la Commission des Comptes définitifs nommée en 1910, voulut réagir contre ces pratiques fâcheuses, restaurer une fonction que le Parlement inactif avait réduit à n'être plus qu'un acte de pure réforme.

Il s'est rencontré, dans la Commission, des hommes qui, ayant conscience de la nécessité croissante d'un contrôle effectif et des devoirs du Parlement ont mis, dans l'accomplissement de cette tâche, toute leur force de volonté, de travail et de courage politique. Leur mérite est d'autant plus grand qu'il leur fallut *innover*.

Les droits du contrôle législatif, faute d'exercice normal, restaient indéterminés. Aucune loi, aucun règlement ne les a prévus : on dut les disputer pied à pied contre la mauvaise volonté du Gouvernement : un *modus vivendi* provisoire fut établi.

Des problèmes importants ne sont pas encore résolus. Ils seront indiqués plus loin, quand sera étudié dans quelles conditions juridiques fonctionne la dernière Commission des Comptes. Celle-ci bénéficia d'une situation favorable, grâce à un double fait :

1° par suite des règlements hâtifs des dernières années, elle a pu, en 1912, s'occuper du budget de 1907, elle se trouve en mesure de bientôt parvenir à ne plus distancer son examen que de deux ans ;

2° la méthode de travail, après de longs tâtonnements et des efforts méritoires, est enfin fixée.

Elle a été inaugurée par les rapporteurs, surtout par MM. Louis Marin et Emmanuel Brousse qui obtinrent des résultats permettant de grands espoirs. Grâce à eux, la brèche est ouverte.

Ils ont montré tout ce qu'on pouvait attendre d'un contrôle réel du Parlement. Leurs essais serviront de modèles à ceux qui les suivront dans cette tâche. Leur découverte fait apparaître la nécessité pressante d'un contrôle budgétaire organisé, c'est-à-dire annuel, méthodique, sévère, dont les prérogatives nettement établies ne dépendent plus du bon plaisir du Gouvernement.

C'est le contrôle budgétaire du Parlement qui sera étudié dans ces pages. Les autres modes de contrôle (administratif et juridictionnel) ne seront envisagés que par rapport au législatif qui les clôt, et dont ils ne sont que les auxiliaires. Leur insuffisance sera démontrée.

Pour que s'exerce d'une manière utile le contrôle suprême des finances de l'Etat, les institutions existantes peuvent actuellement suffire.

Un organisme nouveau, la Commission des Comptes

définitifs, dont le fonctionnement, les prérogatives et la situation juridique ne sont pas encore définis, sera l'objet principal de cette thèse.

On y trouvera de fréquents emprunts et des renvois, au volumineux rapport de M. Louis Marin, qui contient sur cette question le premier exposé doctrinal : dans le préambule, l'auteur profitant de l'expérience acquise au cours de longues recherches, met en lumière la méthode de travail qu'il a suivie. Il expose avec une riche abondance de détails tous les problèmes nouveaux qui se sont présentés et la direction à suivre pour les résoudre.

Les études de notre Maître Stourm (de qui nous avons reçu le premier enseignement des finances à l'Ecole libre des Sciences politiques) et le livre savant de M. Besson ont été mis à contribution.

L'important était de réunir, en un faisceau, tout ce qui touche au sujet traité ici, et d'indiquer les principales questions qu'il soulève.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

INSUFFISANCE DES CONTROLES EXTRA-PARLEMENTAIRES AU POINT DE VUE DU RÉSULTAT FINAL

Quel que soit le point de vue adopté, la nécessité s'impose de contrôler les finances publiques.

Cette nécessité a eu pour résultat, en France, la création de 3 organes de contrôle budgétaire, qui correspondent à la division des pouvoirs.

Le contrôle administratif exercé par l'exécutif, le contrôle judiciaire et le contrôle législatif sont autant d'organismes qui, chacun dans leur sphère, concourent à la bonne gestion des deniers publics.

Le contrôle administratif. — Le contrôle administratif est celui qui est exercé par les Ministres à l'occasion des opérations effectuées par les divers agents d'exécution placés sous leurs ordres.

Cette attribution du Ministre s'étend à tous les agents qui détiennent en son nom une part d'autorité et qui

sont amenés naturellement, par leurs fonctions, à surveiller les actes de leurs subordonnés aux divers degrés de la hiérarchie.

Le contrôle administratif embrasse de cette manière toutes les opérations budgétaires, au même titre que les opérations d'ordre technique.

Il apparaît malheureusement, comme un contrôle plutôt théorique que réellement pratique.

Aussi a-t-on été conduit à lui superposer un organisme de contrôle spécialisé dont les agents pourvus d'une compétence spéciale, d'une indépendance certaine, seraient comme les délégués immédiats du Ministre. Dans le contrôle administratif ces corps de contrôle spécialisés fonctionnent déjà à la Guerre, à la Marine, aux Colonies, à l'Intérieur et aux Finances.

Les agents sont comme l'œil du Ministre : ils opèrent en son nom propre, arrivent à l'improviste, aussi bien dans les établissements des services extérieurs qu'à l'administration centrale, et ils ont le droit d'obtenir communication de tous les documents.

Cette nouvelle conception du contrôle semble avoir été assez sérieuse, puisque le Parlement, dans l'article 150 de la loi de finances du 13 juillet 1911, a prévu la généralisation du système.

Les opérations spéciales du Ministre des Finances, en matières budgétaires, ont amené la création d'un organisme administratif d'ordre exclusivement financier, le contrôle des engagements de dépenses.

Les contrôleurs des dépenses engagées, institués à l'heure actuelle dans tous les ministères, ont pour mission de viser les engagements de dépenses avant qu'ils soient présentés à la signature du Ministre.

Ils s'assurent des irrégularités de l'imputation, de la disponibilité des crédits.

Une disposition récente les a chargés d'examiner également l'exactitude du budget, la bonne application des dispositions d'ordre financier, des lois et règlements, en conformité du vote des Chambres.

Ce contrôle des engagements est le seul qui soit préventif : il s'exerce, en effet, avant que la dépense ne soit engagée. Il a pour mission de signaler aux Ministres intéressés si la dépense qu'ils vont entreprendre est régulière ; si elle ne l'est pas, le contrôleur refuse son visa et en informe le Ministre des Finances du même coup que le Ministre intéressé.

*
* *

Telle sont les trois manières dont s'exerce le contrôle administratif. Quelles sont exactement leur portée et leur efficacité ? Il ne faut pas s'illusionner sur la valeur du contrôle exercé par la voie hiérarchique. D'abord, les hauts fonctionnaires qui, précisément, sont appelés à prendre les décisions les plus importantes, échappent à ces contrôles ; le Ministre reste le chef suprême de son administration. Il est intangible.

Ensuite, les fonctionnaires subalternes sont peu enclins

à accuser leurs sous-agents de peur que la responsabilité des fautes encourues remonte jusqu'à eux.

Le fonctionnement des corps de contrôle spécialisés est plus efficace. Ils ont cet avantage que les agents qui les composent possèdent une compétence indispensable pour surveiller, quant au fond, les opérations administratives immédiates.

Un statut spécial leur assure, d'autre part, une indépendance théorique. Enfin, les moyens d'investigations dont ils disposent facilitent leur tâche.

Ils n'ont pas, cependant, échappé aux critiques.

On leur reproche surtout, à cause du caractère platonique de leurs remontrances, d'avoir une action nulle : le Ministre, en effet, demeure toujours libre de négliger l'enseignement de leurs observations et de laisser leurs rapports au fond des tiroirs.

C'est ainsi que des contrôleurs de l'armée, repassant après un intervalle de plusieurs années, dans un établissement, ont dû reprendre point par point leurs anciennes observations, et constater que l'Administration n'y avait donné aucune suite.

Il est bien évident que ces contrôleurs, indépendants vis-à-vis des autres services, demeurent dans la dépendance immédiate du Ministre dont ils relèvent.

Ils ont un rôle purement consultatif.

Le Ministre de la Guerre les qualifie d'agents de renseignements et ils ne peuvent garantir, par leur autorité personnelle, la fécondité de leur action.

Au total, les corps de contrôle spécialisés sont, dans l'état actuel des choses, des organes chargés de renseigner le Ministre sur le fonctionnement de ses services et qui lui laissent l'action répressive qui est le contrôle proprement dit.

Ce caractère platonique de l'action des corps de contrôle n'a pas échappé au Ministre des Finances qui est tenu, à cause de sa responsabilité budgétaire universelle, de s'inquiéter de la manière dont s'exécute le budget, non seulement dans son département, mais encore dans ceux de ses collègues.

La même loi de finances qui, nous l'avons vu, réforma le contrôle des engagements, spécifie dans son article 150 et 151 que les corps de contrôle devraient suivre l'exécution du budget et résumer leurs observations dans un rapport d'ensemble transmis annuellement au Ministre des Finances.

L'objet principal de cette réforme a été de faire intervenir le Ministre des Finances dans les opérations du contrôle administratif.

Un décret du 6 octobre 1912 a institué, au Ministère des Finances, la Commission permanente chargée de suivre les rapports annuels fournis par les corps de contrôle.

Cette Commission renseigne le Ministre des Finances sur la gravité des faits que contiennent les rapports et sur les suites que comportent les observations formulées.

En instituant cette Commission, le Ministre des Fi-

nances répondait au reproche qu'on lui faisait de ne pas offrir la compétence technique suffisante pour apprécier les critiques formulées dans le rapport annuel des corps de contrôle.

Cette mesure élimina-t-elle les griefs formulés contre lui? D'aucuns prétendent qu'il ne peut sortir qu'une discussion stérile d'une Commission de techniciens possédant une compétence certaine dans leur spécialité, mais absolument ignorants de la technique des départements voisins.

Que doit-on penser, au surplus, de l'intervention du Ministre des Finances dans le contrôle administratif des opérations de ses collègues ?

Au point de vue juridique, cette intervention soulève un problème fort délicat.

Les Ministres, en effet, sont responsables individuellement de leurs actes devant le Parlement et il n'appartient à aucun de leurs collègues de s'élever en censeur de leurs décisions. L'autorité que la Constitution anglaise confère au chancelier de l'Echiquier n'a pas d'équivalent chez nous et il semble bien qu'en s'arrogeant le droit de surveiller l'emploi des deniers publics, alloués par le Parlement à ses divers collègues, le Ministre des Finances se soit attribué des prérogatives que la Constitution n'a pas prévues.

D'ailleurs, il ne paraît pas qu'au point de vue pratique l'intervention du Ministre des Finances doive, comme on a pu l'espérer, garantir désormais l'efficacité de l'action

des contrôleurs des corps de contrôle technique. Ce Ministre n'a aucun moyen d'action sur ses collègues, il est bien douteux que ceux-ci, par sympathie personnelle, consentent à prendre des déterminations qui jusqu'alors ne leur avaient pas paru opportunes.

Quant au contrôle administratif, d'ordre exclusivement financier, que les contrôleurs des dépenses engagées exercent au nom du Ministre des Finances sur les dépenses des divers Ministères, il ne manque pas non plus de détracteurs. On reproche d'abord aux contrôleurs des dépenses engagées d'être dans la dépendance immédiate du Ministre qu'ils sont chargés de contrôler, au lieu d'être rattachés exclusivement au Ministre des Finances dont ils sont chargés de sauvegarder les intérêts.

On leur reproche, en plus, de ne présenter qu'un rôle purement consultatif, le Ministre contrôlé demeurant toujours libre de passer outre à leur refus de viser les engagements.

On leur reproche enfin de manquer de la compétence technique qui serait nécessaire pour exercer les attributions qui leur ont été conférées par la récente loi de finances de 1911 et dont le principe général est l'évaluation des dépenses engagées.

Leurs pouvoirs sont étendus. Leur rôle est de « veiller au bon emploi des crédits et éviter toute dépense inutile » (art. 150). Ils ne se limitent donc plus au contrôle financier, exercé au nom du Ministre des Finances, et sont chargés aussi du contrôle administratif.

Leur liberté n'est pas entière. Ils approuvent presque toujours les actes des Ministres auprès desquels ils sont accrédités. (M. Brousse, dans son rapport général (1912) citait seulement trois cas où le Ministre des Finances avait été saisi d'une divergence d'appréciation entre le contrôleur et son Ministre).

On a déjà voulu remédier à ces imperfections. Une proposition du député Louis Marin, adoptée à deux reprises par la Commission du Budget et ajournée, pour l'étude complémentaire sur la demande du Gouvernement, tendait à soustraire les contrôleurs des engagements à l'autorité du Ministre contrôlé pour les rattacher au Ministre des Finances qui réglerait leur recrutement, leur avancement et leur traitement.

On a essayé, d'autre part, de remédier au caractère platonique de ces contrôleurs par le procédé admis pour les corps de contrôle. Un décret du 3 septembre 1911 a institué au Ministère des Finances une Commission composée de contrôleurs des dépenses engagées dans le but de coordonner leur action et de renseigner de manière méthodique le Ministre des Finances sur la régularité des opérations financières de ses collègues.

L'objection d'irrégularité n'a pu être soulevée dans l'espèce puisqu'il s'agit d'une surveillance exclusivement financière pour laquelle le Ministre des Finances est tout disposé par ses attributions.

En revanche, la question se pose de savoir si l'inter-

vention du Ministre des Finances suffirait à garantir l'efficacité des contrôleurs.

Il semble bien que, pratiquement, on doive aboutir à la même conclusion que pour les corps de contrôle technique. Pas plus en matière financière qu'en matière administrative proprement dite, le Ministre des Finances n'a de moyens d'influer sur les décisions que ses collègues prennent dans leur pleine responsabilité, et l'efficacité de son intervention est basée, (c'est ce que M. Cuny exprime de manière pittoresque dans son rapport sur les comptes du Ministère du Commerce, N° 2248, p. 45) sur la bonne volonté de ses collègues :

« On doit constater, dit M. Cuny, que toute l'efficacité
 « des opérations de contrôle repose uniquement sur
 « l'autorité du Ministère des Finances à l'égard de ses
 « collègues. A la formule « Respect de l'équilibre bud-
 « gétaire », on a substitué une autre formule : « Respect
 « du Ministre des Finances responsable de l'équilibre
 « budgétaire » ; à la place d'une entité, on a mis une
 « personnalité. Or, il faudrait une candeur que l'expé-
 « rience des choses budgétaires nous a fait perdre depuis
 « longtemps pour supposer un instant que la crainte de
 « désobliger le Ministre des Finances puisse aujourd'hui
 « faire hésiter les bureaux qui, hier, accommodaient si
 « joliment les règlements de comptabilité publique et
 « employaient, avec une telle insouciance de l'intérêt
 « général, les crédits budgétaires ; nous n'avons donc
 « nulle confiance dans l'efficacité du contrôle financier

« et administratif tel qu'il est actuellement en voie de
« réalisation, chacun de ces contrôles a pour dernier
« terme la toute puissance du Ministre intéressé qui de-
« meurera libre d'en mépriser l'enseignement ».

*
* *

Le Contrôle juridictionnel. — Le contrôle judiciaire exercé par la Cour des Comptes est d'ordre différent. Il comprend le droit de juridiction sur les comptables publics, auquel se superpose accessoirement un certain pouvoir de contrôle à l'égard des ordonnateurs.

Une différence capitale le distingue du contrôle administratif.

C'est qu'en effet la Cour des Comptes, bien que constituant une juridiction relevant de l'exécutif, peut être considérée comme n'agissant qu'en vertu d'une délégation des pouvoirs du Parlement à qui appartient de statuer sur les décisions qu'elle a prises.

Il était pratiquement impossible que le Parlement s'assure par lui-même de la régularité des opérations effectuées par les comptables publics. La compétence lui manquait et, bien plus encore, le temps de le faire. Il a confié cette partie de ses attributions à la Cour ; celle-ci examine les comptabilités publiques, en vérifie la régularité, déclarant finalement le comptable quitte, en avance ou en débet.

Tel est son rôle de juridiction.

Elle possède en outre, un certain droit de contrôle sur les ordonnateurs, droit assez imprécis, d'ailleurs, dont aucun texte ne définit la portée exacte et qui consiste simplement à résumer dans un rapport annuel au Président de la République les observations que les opérations de comptabilité soumises à sa juridiction lui a suggérées.

La Cour, en effet, en même temps qu'elle s'assure de la régularité des opérations comptables, est amenée à examiner les opérations mêmes qui sont traduites par des chiffres.

Elle peut, au point de vue des règlements, formuler d'utiles avertissements sur la manière dont les crédits ont été employés, soit en conformité des lois et règlements, soit même en conformité de la volonté du législateur.

Ce sont là les observations qu'elle résume annuellement dans son rapport public ; il appartient cependant au Parlement de prendre en considération ces observations en exigeant des Ministres au pouvoir les sanctions utiles pour le passé et les réformes opportunes pour l'avenir.

Peut-on considérer que cette action de la Cour sur les ordonnateurs constitue un véritable contrôle ?

Il serait téméraire de l'affirmer.

Les trois caractéristiques d'un contrôle quelconque sont : l'indépendance des agents, leur compétence et l'efficacité de leur action.]

L'indépendance des magistrats de la Cour est garantie par l'immovibilité qui leur appartient, mais peut-on attendre une absolue liberté de critique d'un corps où, sur 18 conseillers maîtres, un seul actuellement a fait toute sa carrière dans cette administration, tous les autres étant venus de l'extérieur?

Quant à leur compétence et à l'efficacité de leur action, il n'y faut pas trop compter :

Si la Cour est, en effet, parfaitement organisée pour surveiller la régularité de forme des opérations des comptables des deniers publics, il lui est assez difficile de contrôler les actes des ordonnateurs.

Tous les renseignements qu'elle peut avoir sur les opérations des ordonnateurs sont contenus dans les pièces justificatives des dépenses produites à l'appui des opérations comptables.

Or, ces pièces parfaitement conçues à ce dernier point de vue, en revanche manquent totalement des éléments nécessaires pour permettre d'apprécier l'objet des opérations effectuées, et, à plus forte raison, le bien-fondé de celles-ci. Bien mieux, les administrateurs éliminent systématiquement des pièces de comptabilité tous les renseignements de nature à permettre à la Cour une critique quelconque.

Ces pièces réduites à un aspect schématique, mettent à chaque instant la Cour dans l'obligation de dégager sa responsabilité en déclarant dans le rapport public que « devant l'insuffisance des justifications produites, il lui est

impossible de connaître si les crédits ont bien été appliqués conformément à la volonté du Parlement ».

« La Cour, dit M. Daniélou, député (Rapport sur les Comptes de la Marine, n° 2331, p. 12), ne dispose que de moyens d'investigation essentiellement limités. — Ses seules impressions peuvent porter sur les pièces des dépenses produites par les comptables à l'appui de leurs opérations.

« Or, M. Emmanuel Brousse nous a fait connaître quels procédés employaient uniformément les administrations pour mettre en échec les opérations du contrôle des ordonnateurs : on supprime systématiquement des pièces de dépense tous les éléments d'information étrangers à l'opération purement comptable qu'il s'agit de justifier, et le tour est joué.

« S'agit-il d'une dépense de personnel ?

« La Cour trouve dans les pièces comptables, un arrêt non motivé, une ordonnance de paiement qui donne tout juste le nom du bénéficiaire, un mandat acquitté de la partie prenante, et c'est tout.

« On ignore les circonstances qui justifient l'allocation, la qualité du titulaire, ses titres.

« Il en est de même pour une dépense de matériel.

« Les documents où la Cour pourrait puiser, les renseignements indispensables pour apprécier l'objet de la dépense et son opportunité, (qui sont, en fait, les seules justifications) sont soigneusement éliminés, et la seule ressource du contrôle judiciaire est de

« protester que les indications contenues dans les pièces
« sont insuffisantes pour lui permettre d'apprécier comme
« il est de son devoir de le faire, si les dépenses ont été
« effectuées en conformité de la volonté du Parlement ».

D'autre part, il n'est pas dans les attributions de la Cour d'apprécier quant au fond les opérations du Ministre. Elle n'a pas à connaître le bien-fondé des décisions prises par celui-ci, et la loi ne lui attribue pas la compétence qui lui serait indispensable pour exercer à ce point de vue un contrôle d'utilité.

Elle doit se borner à un contrôle de régularité, et la portée en est infiniment réduite. Les irrégularités, en effet, sont l'exception en matières administratives ; leur importance est modeste, alors que les fautes commises dans l'évaluation des crédits, entraînent pour le budget des charges considérables.

Il est à peine besoin de montrer que, dans une opération, la régularité de forme n'est rien, tandis que la compétence de l'administrateur, le zèle des agents d'exécution, la bonne condition de l'entreprise, sont des facteurs qui en déterminent toute la valeur.

Il ne rentre pas dans les attributions de la Cour des Comptes d'exercer sur ce point un contrôle. La compétence technique indispensable lui manquerait d'ailleurs complètement pour le faire, en admettant même, ce qui n'est pas réalisé, qu'elle trouve dans les pièces justificatives les éléments d'appréciation nécessaires.

Au total, le rôle de la Cour, en matière de contrôle

budgetaire, se borne à une critique de régularité, rendue très difficile et très limitée par le caractère précaire de sa documentation.

A lire les rapports de la Cour, on est surpris de voir combien ses critiques sont limitées et minimise le résultat, surtout quand on les compare aux crédits sur lesquels la Cour porte ses pouvoirs d'investigation.

Le rapport de la Commission des Comptes définitifs sur les exercices 1907-1908-1909 fait remarquer que toutes les observations formulées par la Cour sur près de 800 millions dépensés par le Ministère de l'Instruction publique au cours de ces trois années donnent un total de 4 pages.

M. Louis Marin voit encore à cet état de choses d'autres raisons qu'il exprime ainsi :

« Malgré que, d'année en année, le rapport public se
« développe de plus en plus, les traditions restreignent
« toujours à un minimum les observations publiées, soit
« parce que les preuves n'en paraissent pas assez péremptoi-
« res, soit parce que les observations n'apparaissent
« pas comme opportunes ».

Quant à l'efficacité du contrôle de la Cour sur les ordonnateurs, il semble que, pratiquement, elle soit fort réduite.

M. Emmanuel Brousse déclare, de son côté :

« Il faut avoir lu les rapports publics de la Cour
« depuis cinquante ans et les éclaircissements en réponse
« des administrations pour se faire une idée de l'astuce

« que déploient les ministères pour éluder les observa-
« tions, prolonger malgré tout les situations critiquées
« ou les faire renaître sous une forme dissimulée. Il ne
« s'agit plus ici d'une autorité judiciaire signalant les
« erreurs que les administrations incriminées doivent
« être les premières à regretter et à condamner; c'est la
« défense obstinée des vieux errements contre la pour-
« suite persistante de la Cour, c'est la lutte interminable
« du contrôle qui n'a pour lui que sa persévérance contre
« tous les maléfices, toutes les subtilités, toute la
« casuistique de l'esprit bureaucratique.

« En examinant à quelques années d'intervalle les
« observations faites à un même Ministre, on constate
« le retour d'erreurs précédemment signalées par la Cour
« et par l'Administration même qui s'était engagée à en
« prévenir la répétition.

« Bien mieux, il est des errements qui, depuis plus
« de 40 ans sont, chaque année, bannis par le rapport
« public, que depuis quarante années les administrations
« condamnent à son exemple et qui n'en persistent pas
« moins.

« Persistance obstinée des erreurs connues, retour
« presque fidèle des irrégularités provisoirement dispa-
« rues, telles sont les deux caractéristiques des effets du
« contrôle judiciaire, quand il n'est pas mis radicalement
« en échec par le refus catégorique des administrations
« incriminées. » (n° 1.226, p. 49).

Il est assez facile, d'ailleurs, de déterminer les raisons

de l'inefficacité du contrôle judiciaire sur les ordonnateurs: c'est, d'une part, l'absence absolue des moyens directs d'action qui fait de ce droit de contrôle un pouvoir tout platonique; c'est, d'autre part, l'indifférence du Parlement qui ignore l'œuvre de la Cour des Comptes et n'a jamais tenu compte des observations formulées par celle-ci sur la conduite des observateurs; la Cour ne remplit, dans l'espèce, que le rôle du Ministère public dans un Tribunal; elle signale à la vindicte des juges les fautes commises par les administrateurs; c'est au Parlement, seul capable constitutionnellement de juger ceux-ci, qu'est laissé le soin « d'apprécier » les fautes commises, de provoquer « dans le passé les sanctions qui « s'imposent, et dans l'avenir les mesures propres à éviter le retour des irrégularités signalées ».

Or, depuis longtemps, on n'a pas vu le Parlement s'émouvoir des observations formulées par la Cour dans son rapport public; bien mieux, peut-on dire qu'il en ait eu même connaissance?

M. Emmanuel Brousse déclarait à la tribune que « c'est tout juste si cinq ou six exemplaires ont été, chaque année, demandés à la distribution ».

Un autre exemple montrerait mieux en quel dédain les administrations tiennent le contrôle des ordonnateurs.

Lors d'une affaire retentissante, un ancien Ministre des Affaires Etrangères déclarait à la tribune du Sénat qu'il n'avait jamais eu connaissance des critiques formulées

par la Cour sur les irrégularités commises dans les services de son département.

Indifférence des bureaux, désintéressement du Ministre et négligence du Parlement, concourent, dans l'état actuel des choses, à enlever toute efficacité au contrôle de la Cour.

On a voulu remédier à cette situation, par des mesures analogues à celles qui ont été prises pour assurer l'efficacité du contrôle technique et du contrôle financier.

Un décret du 13 mars 1911 a institué au Ministère des Finances une Commission permanente, dite *Commission des référés* composée d'inspecteurs des finances et de fonctionnaires de l'Administration centrale; elle est chargée de suivre les référés adressés aux Ministres par la Cour, ainsi que les observations contenues dans le rapport public, et de savoir la suite qui y a été donnée aux critiques formulées.

Le Ministre des Finances est tenu au courant des travaux de cette Commission.

Suivant le principe déjà adopté, on a ainsi superposé l'autorité du Ministre des Finances à celle de la Cour, pour assurer une efficacité plus grande aux observations de celle-ci. Il est difficile, à l'heure actuelle, de connaître les résultats donnés par cette innovation et de savoir si elle aura, sur le contrôle judiciaire, une influence décisive.

Il est certain que la Commission des référés constitue à la fois une force nouvelle pour la Cour, dont l'autorité

se trouve renforcée de celle du Ministre des Finances sur ses collègues, et un moyen précieux d'information et de surveillance pour celui-ci qui sait désormais si les Ministres répondent aux observations de la Cour et s'ils leur donnent satisfaction au contrôle judiciaire, si les réponses parviennent à temps, ou si elles ne contiennent que des indications évasives.

M. Emmanuel Brousse montre l'opposition systématique des administrations : « Soit qu'elles opposent à la
« Cour un refus formel dans le cas où l'argumentation
« de celle-ci n'est pas appuyée sur un texte indiscutable,
« soit qu'une divergence de doctrine fournisse l'occasion
« d'une controverse inépuisable, soit, enfin, qu'elles
« usent de la force invincible de l'inertie ».

Voilà par quels procédés les administrations dérobent leurs actes à la lumière et entravent l'examen de la Cour, sans armes contre ces artifices.

Quand ses fautes sont découvertes, l'Administration finit toujours par se dégager, en assurant « qu'elle prend bonne note pour l'avenir ».

Elle persiste dans ses erreurs et ses irrégularités. La Cour n'a pas de sanction. Ses critiques ne prennent d'importance qu'en raison de son autorité morale.

En général, on est assez sceptique sur la portée de cette réforme. « Nous ferons des vœux, sans trop oser y
« croire, dit M. Cuny, pour que l'autorité du Ministre
« des Finances sur ses collègues soit toujours assez
« grande pour obtenir d'eux des réponses promptes et

« définitives aux référés, chaque jour plus nombreux, de
« la Cour.

« Quoi qu'il en soit, il serait dangereux de s'illusion-
« ner sur la portée de l'arme nouvelle que les décrets
« du 13 mai et 31 août mettent entre les mains de la
« Cour.

« Les droits de contrôle de celle-ci sur les ordonna-
« nateurs restent aussi imprécis qu'auparavant et son
« autorité platonique n'a pas été simplement accrue par
« l'adjonction de l'autorité plus platonique encore du
« Ministre des Finances sur ses collègues. (N° 2248,
« p. 28). »

*
* *

Il résulte de cette revue des deux contrôles extra-parlementaires, qu'ils sont insuffisants, et que le véritable contrôleur doit être d'une nature supérieure à l'organe contrôlé.

Malgré les améliorations très imprécises apportées en ces dernières années au fonctionnement du contrôle administratif et du contrôle judiciaire, il ne semble pas que les vices qui marquent ces derniers aient complètement disparu.

Le contrôle général de la Cour des Comptes sur les ordonnateurs est limité au contrôle fort secondaire de la régularité et il ne peut tenir son efficacité que dans la sanction ultérieure du Parlement qui, jusqu'ici, paraît se soucier fort peu de cet auxiliaire.

Quant au contrôle financier et au contrôle technique des corps d'agents spécialisés, ils sont plutôt des organes de renseignements pour les Ministres des Finances et pour les Ministres intéressés; leur action n'apporte en elle-même aucune efficacité indépendante de l'autorité propre des Ministres. Toutes les mesures qui ont été prises en vue de renforcer l'autorité des contrôles judiciaire, technique et financier, en superposant à l'autorité des contrôleurs celle du Ministre des Finances, sont basées sur une convention dont la valeur n'est pas fondée.

Savoir : l'ascendant que, en fait, le Ministre des Finances possède sur ses collègues des autres départements.

La nécessité apparaît donc, au point de vue pratique, d'une intervention directe du Parlement dans le contrôle des finances publiques.

Le Parlement doit intervenir, d'une part, comme dernier échelon du contrôle judiciaire qu'il est chargé de vivifier, en donnant à ses conclusions la sanction qu'elles comportent. Il doit intervenir, d'autre part, en son nom propre, pour surveiller, personnellement, les ordonnateurs, s'assurer, comme la Constitution le lui ordonne de le faire, si les deniers publics ont été employés en conformité de l'intérêt général.

Il est trois périodes dans l'exercice du contrôle des finances publiques par le Parlement :

Ce contrôle peut s'exercer au moment de la prépara-

tion et de la discussion du budget, soit en Commission ; soit à l'Assemblée ; il peut s'exercer ensuite au cours de l'exécution du budget. Il peut s'exercer, enfin, après l'exécution de celui-ci, au moment où le Ministre vient rendre compte de ses opérations.

CHAPITRE II

LE CONTROLE BUDGÉTAIRE DU PARLEMENT

L'inefficacité presque complète du contrôle administratif, en matière budgétaire, rend particulièrement nécessaire l'intervention du Parlement dans la surveillance des affaires publiques ; celui-ci, pour exercer son contrôle à toutes les étapes de la vie du budget, soit au moment de sa préparation, par l'examen de la Commission du budget et la discussion en assemblée, soit au cours de l'exécution de la loi de finances, soit après l'exécution de celle-ci.

Ces trois procédés ont été employés en France avec des fortunes diverses. A l'heure actuelle le contrôle préventif est exercé par la Commission du budget, l'action du Parlement s'efface complètement pendant l'exécution de la loi de finances.

Elle réapparaît en principe pour la discussion de la loi de règlement.

Quelle est la portée pratique du contrôle préventif de la Commission du budget ?

Si l'on en juge par les résultats obtenus il semble que ce contrôle soit d'une portée singulièrement limitée.

La raison en est à l'énormité de la tâche qui incombe à cette Commission et aux difficultés qu'elle rencontre dans l'exercice de ses attributions ; alors qu'elle devrait avoir à sa disposition tous les éléments d'appréciation nécessaires qui lui permettent de connaître de quelle façon les crédits qu'elle accorde ont été précédemment employés, alors que les écritures budgétaires devraient lui présenter clairement le détail des comptes comme des prévisions du budget futur, alors qu'elle devrait trouver auprès des autorités compétentes tous les documents de nature à éclairer son opinion, elle est le plus souvent contrainte à se débattre dans une obscurité d'où tous ses efforts ne parviennent pas à la faire sortir.

Les rapporteurs, acculés à un travail intensif, ne trouvent pas les éléments d'information indispensables, ceux qu'ils tiennent leur sont presque toujours fournis par les administrations intéressées.

La compétence technique et le temps leur manquent le plus souvent pour venir contrôler, à l'aide de démarches personnelles, ce que les déclarations administratives peuvent avoir de tendancieux, de sorte que, en général, c'est plutôt le projet du Gouvernement que celui de la Commission qui est soumis aux votes de la Chambre.

Les cas sont rares où la Commission possède sur un point une compétence assez forte pour comprendre nettement la proposition d'une administration.

Peut-on même dire que ce rôle de contrôle soit bien celui de la Commission du budget ?

Celle-ci semble avoir une attribution d'un ordre plus élevé.

Elle doit surtout discuter les demandes de diminution au point de vue objectif, en vérifiant le développement des services, en critiquant l'orientation qu'on leur donne et les intentions qui guident le Gouvernement pour la réalisation future des programmes économiques, militaires ou sociaux.

Elle doit, pour faire œuvre utile à ce point de vue, être débarrassée de tous les soucis que fait naître le doute sur l'emploi opportun des crédits similaires dans le passé, ou sur l'exécution future du budget.

Elle doit obtenir de certains auxiliaires l'assurance que ses volontés seront respectées et les deniers publics bien employés.

C'est pour lui donner cette assurance que la Cour des Comptes exerce sa juridiction sur les comptables, son contrôle sur les ordonnateurs ; c'est pour cette même raison que fonctionnent le contrôle des dépenses engagées et le contrôle technique des corps administratifs.

Quant au contrôle de l'exécution des budgets, il n'est pas encore organisé chez nous, et les tentatives qui ont été faites, à diverses reprises pour l'instituer, n'ont pas abouti.

Nous voulons parler du contrôle méthodique de l'exécution du budget, car le Parlement peut exercer sur

l'exécution de la loi de finances le même contrôle que sur l'exécution de toutes les autres lois.

Cette règle s'accorde en pratique, avec la distribution de la force politique dans les trois pouvoirs. Le principe de cet équilibre, généralement admis dans notre droit public français, consacré par la Constitution actuelle, est compatible avec une bonne organisation de contrôle financier du Parlement. *Il y a une différence fondamentale entre contrôler les actes du Gouvernement et les accomplir.*

Une assemblée est incapable d'administrer. Elle n'a ni la compétence, ni le sang-froid, ni l'unité de commandement qui sont nécessaires : comme elle est, de plus, irresponsable (« quis custodiet custodes ? »), elle tend à l'abus de sa force. (L'exemple de la Convention l'a prouvé).

C'est l'avis de Montesquieu qui appuie ses maximes sur l'expérience de la Constitution anglaise : « Le corps représentant ne doit pas être choisi non plus pour prendre quelques résolutions actives, choses qu'il ne ferait pas bien ; mais pour faire des lois, ou pour voir si l'on a bien exécuté celles qu'il a faites, chose qu'il peut très bien faire et qu'il n'y a même que lui qui puisse bien faire ». Dans le même chapitre six du livre XI de *l'Esprit des lois*, Montesquieu résume toute la théorie du contrôle : « Si dans un Etat libre la puissance législative ne doit pas avoir le droit d'arrêter la puissance exécutive, elle a le droit et doit avoir la faculté d'examiner

de quelle manière les lois qu'elle a faites ont été exécutées ».

Dans notre système politique, la part d'action du pouvoir législatif est limitée. Son rôle véritable est d'exprimer la volonté générale par des lois, de surveiller et de contrôler leur exécution ; d'exiger du Gouvernement, un exposé de tous ses actes, et s'ils sont discutables, leur justification ; de les sanctionner par un vote, de provoquer la chute des Ministres qui abusent de leurs charges ou qui l'emploient d'une manière qui n'est pas conforme à la volonté expresse de la Nation (1).

C'est bien ainsi que les théoriciens (comme Stuart Mill) entendent le rôle du Parlement. Mais ce rôle n'est pas, chez nous, exercé normalement. Les empiétements réciproques des pouvoirs législatif et exécutif ont abouti peu à peu à confondre leurs attributions essentielles. Tandis que nos Chambres ne devraient que légiférer et contrôler, on les voit s'ingérer dans les détails de l'administration, régenter le domaine de la « puissance exécutive ».

De son côté, le gouvernement ne se contente pas de

(1) Par ses prérogatives qui sont vastes, le Parlement garantit les libertés de la Nation et sert utilement ses intérêts. Une fonction secondaire du corps représentatif est d'indiquer les besoins de toutes les classes ; d'être un organe puissant des revendications sociales, et un congrès où se font entendre toutes les opinions sur les affaires de l'Etat.

Par là se font jour les besoins nouveaux du Pays qui déterminent les directions gouvernementales et les conditions du contrôle parlementaire.

présenter aux Chambres des projets de lois, qu'il juge utiles ou qu'il est seul capable de préparer avec compétence ; mais il en exige l'acceptation intégrale, en posant presque à chaque vote la question de confiance. Il restreint ainsi la liberté du pouvoir législatif. Celui-ci doit, sans entrave ni pression, délibérer et voter. Il ne doit ensuite exercer son contrôle pour savoir si sa volonté a été suivie, qu'après l'accomplissement des actes par le Gouvernement et l'Administration. En intervenant au cours de l'exécution il crée une confusion de pouvoirs.

Il faut aussi tenir compte d'un phénomène nouveau qui se manifeste dans la démocratie.

Pour se garantir de l'arbitraire fiscal, qui entraîna la chute de l'ancienne monarchie, la Nation veut connaître et vérifier l'assiette des impôts, leur quotité et leur emploi.

Ce désir s'avive à mesure que les charges publiques deviennent plus lourdes. Aujourd'hui, sous leur poids grandissant, le contribuable s'inquiète. Il craint d'être, à nouveau, victime de l'arbitraire.

Il a conçu la notion de l'équité fiscale et s'y attache résolument (1).

Plus sa contribution est modeste, et plus elle représente pour lui une grande valeur, car son sacrifice est

(1) M. Poincaré a défini l'impôt sur le revenu « l'impôt que je ne paierai pas ».

d'autant plus grand. Comme il manque de renseignements sur l'emploi de ses deniers, il fait entendre, à ce sujet, des réflexions souvent désobligeantes, parfois injustifiées.

Au fond de ses critiques les plus amères perce une vérité certaine qu'on a méconnue ; dans une démocratie, le contribuable a le droit de connaître l'emploi de son argent.

S'il s'intéresse, comme citoyen, aux progrès économiques, sociaux et militaires du Pays, il en calcule aussi les conséquences financières, car il sait, qu'en définitive, on fera appel à sa bourse pour en payer le prix.

Longtemps, la Nation s'est reposée sur ses représentants du soin de connaître l'emploi de son argent. Elle veut, aujourd'hui, exercer cette surveillance, à la fois par ses représentants, qui sont ses intermédiaires, et par elle-même. A mesure que s'éduque la masse des individus, elle prend une part croissante aux affaires publiques.

Dans l'ordre financier, autant que dans l'ordre économique ou social, l'ensemble du Pays tend à exercer son action directe. Il élimine de plus en plus ses représentants.

En matière fiscale, il ne s'agit pas d'une question de confiance. Pourquoi la Nation s'en remettrait-elle plus aveuglément au Gouvernement de ses élus, qu'à celui d'un souverain d'essence divine ?

Chaque contribuable veut voir s'il paie selon ses ressources et si son argent est bien employé.

Cette intrusion du public rencontre des obstacles : la pénétration des finances exige des connaissances spéciales et nos budgets sont entourés d'un impénétrable réseau d'écritures administratives.

Le budget devrait être un exposé clair et logique des besoins financiers. On devrait y trouver l'empreinte du Parlement qui, sous l'impulsion du Pays, s'oriente vers certaines réalisations politiques ; se rendre compte que tel service est en plein développement et que tel événement imprévu a déjoué les calculs.

A l'heure présente, le budget reste un chaos.

Il s'est formé non pas logiquement, mais par superpositions. Certains services ont pris de l'extension. D'autres se sont réduits ; de nouveaux sont survenus. Au lieu de conserver au budget l'unité en l'assouplissant aux réalités vivantes, les administrations procèdent par jonctions, dilatations, suppressions. A tel point que le budget est incompréhensible pour le Parlement et même pour la Commission du budget, qui fait intervenir à ses séances les directeurs de service afin d'en obtenir des éclaircissements. On trouve des indications de dépenses dont l'objet a disparu et dont la formule abstraite, avec les crédits, subsiste. Comment les contribuables pourraient-ils comprendre de pareils budgets ?

La base de tout contrôle financier réside dans les écritures budgétaires. Elles devraient être assez limpides pour être comprises par tout le monde, sans initiation préalable. Quelle industrie, quel commerce, où cependant

les intérêts ne sont pas aussi énormes que dans les affaires de l'Etat, n'élimineraient pas des notations obscures qui rendent les écritures illisibles et par suite inutiles ?

Ces obscurités compliquent des écritures qu'il est déjà difficile d'embrasser dans toute leur étendue. Aux fonctions publiques qui se multiplient en nombre et en intensité, par suite de l'étatisme envahissant, correspond la multiplicité des écritures.

Parallèlement, les moyens de faire face aux dépenses nouvelles ont dû se développer. Le système d'impôts est devenu complexe. Si, dans les sociétés anciennes, la contribution personnelle ou capitation pouvait suffire, il a fallu, avec le développement de l'Etat et l'augmentation indéfinie des impôts, frapper la matière imposable dans toutes ses manifestations, non seulement par désir d'équité, mais en vue du rendement.

Une obligation s'impose aux Gouvernements : rendre le budget méthodique, limpide et sincère, afin qu'il devienne compréhensible au Parlement et au Pays. La réforme des écritures budgétaires est aujourd'hui la plus urgente. Elle sera la première étape du contrôle financier dans un sens rationnel et démocratique.

*
* *

La suprématie financière du Parlement s'affirme par le vote du budget, auquel il donne l'autorité d'une loi d'Etat.

Ce vote confère au budget une force obligatoire qui s'impose au Gouvernement et à la Nation.

Celle-ci doit verser les recettes nécessaires pour suffire aux dépenses prévues.

Une double mission, percevoir et payer, est donnée au pouvoir exécutif : il doit se renfermer dans les limites étroites qui lui sont tracées.

Il doit se conformer aux divisions intérieures, aux indications détaillées du cadre général des dépenses ; pour chaque branche de services est prévu un crédit spécial.

Ce principe de la spécialité budgétaire est impératif.

Il faut donc considérer comme le premier acte du contrôle, la fixation des recettes et des dépenses spécialisées dans les chapitres du budget, afin de le garantir contre la fantaisie des Ministres.

Mais, dans l'intervalle ? Le contrôle régulier du Parlement s'efface dès l'instant où le Gouvernement entre en scène pour laisser aux ordonnateurs leur libre initiative et toute leur responsabilité. (Il n'intervient qu'accidentellement, au cours de l'exécution).

Pendant son exécution, le budget a été sous la surveillance des deux autres pouvoirs ; chacune des branches de contrôle a fonctionné dans son domaine propre et selon sa mission particulière, chacun des deux a contrôlé avec l'indépendance que lui assure la séparation des pouvoirs.

Après le vote du budget, la suprématie financière du Parlement ne disparaît pas. Elle s'affirme à nouveau

après la clôture de l'exercice « par l'examen et le jugement publié des comptes ministériels (1). »

La loi de finances perdrait toutes ses garanties si le pouvoir qui vote les crédits n'avait pas corrélativement le droit d'en vérifier l'emploi et d'en arrêter le chiffre définitif par la loi des comptes.

Dans notre législation actuelle, nous distinguons deux modes d'exercice du contrôle parlementaire :

1° le contrôle périodique ou réglementaire: il fonctionne avant l'exercice (par la spécialisation des crédits) et après (par l'examen du budget clos).

2° le contrôle occasionnel au cours de l'exécution par les moyens ordinaires de contrôle.

Nous traiterons du concours périodique du budget clos dans la deuxième partie, où seront étudiées la loi de règlement et la Commission des Comptes. A la fin de ce chapitre, il ne sera question que du contrôle occasionnel.

Contrôle occasionnel. — Les représentants de la Nation peuvent intervenir publiquement à propos d'un événement ou d'un acte pour mettre en jeu la responsabilité financière du gouvernement. Ils usent alors des moyens ordinaires de contrôle qu'ils tiennent de la Constitution et dont la procédure est fixée par le règlement des Chambres.

(1) BESSON, p. 7.

Leur nombre, leur variété et leur gradation permettent aux élus soit de faire le choix le plus utile pour leur intervention, soit de recourir successivement à plusieurs de ces moyens.

Ils peuvent intervenir à la tribune, par l'interpellation, la question orale, la motion ou la résolution ; poser une question écrite à l'*Officiel* ; faire une démarche personnelle, officieuse auprès des Ministres.

Le contrôle occasionnel a le caractère préventif.

Dans quelles circonstances sera-t-il mis en jeu ?

Chaque fois qu'une faute patente sera venue à la connaissance d'un membre du Parlement ou qu'un Ministre commettra des imprudences ou des prodigalités trop éclatantes ou lors de la préparation et de la discussion de propositions de lois d'ordre général qui entraînent la nécessité d'examiner comment les services publics intéressés par ces lois ont déjà utilisé les ressources mises à leur disposition.

Ces différents moyens de contrôle occasionnel qui sont à la disposition des élus ne peuvent être considérés comme très efficaces pour le contrôle financier. Celui-ci exige, en effet, une surveillance méthodique, complète, et non pas des interventions fragmentaires et rapides, où des considérations étrangères interviennent trop souvent.

Cependant, il est utile qu'à un moment donné pour découvrir un scandale, on fasse usage de ces armes et que la sanction ait lieu sans retard.

La crainte de l'*interpellation* agit préventivement, car elle est pour le Ministre et les ordonnateurs le commencement de la prudence financière ; mais elle n'est pas, pour le contrôle budgétaire un moyen régulier, elle est employée d'ordinaire dans un but politique et rarement financier.

Même quand il s'agit d'un acte financier, elle prend vite un caractère politique.

Elle n'est mise en jeu que pour les affaires graves, car elle se résoud le plus souvent par la question de confiance où est intéressée l'existence du Gouvernement.

Puisqu'il est exceptionnel, à cause de son importance, ce moyen de contrôle ne permet pas de suivre tous les agissements de l'Administration et de révéler toutes ses fautes, qui sont parfois légères.

La *question orale* peut alors suffire. Elle est plus précise et prête moins aux développements.

Ses conséquences n'ont pas une portée aussi grande que celle de l'*interpellation*. Mais elle n'est pas plus efficace, car il faut que le Ministre intéressé l'accepte préalablement.

Nul autre que l'auteur de la question n'a le droit d'intervenir dans le débat qui est, par cette exigence réglementaire, très limité. C'est un moyen de renseignement plutôt que de contrôle (Cl. en Angleterre).

La *question écrite* est rapidement devenue, depuis 1909, où elle fut introduite dans le règlement de la

Chambre, d'un emploi fréquent. Elle permet le contrôle quotidien et facile des actes de l'Administration.

Elle offre l'avantage d'être, en général, plus précise encore que la question orale.

Les résultats obtenus sont encourageants. Les chefs de service, dans les ministères, ont été stimulés par les questions écrites. Le Parlement et l'opinion y puisent des indications utiles.

Cette procédure nous vient d'Angleterre où son usage est si constant que, « en une seule séance plus
« de questions sont posées à la Chambre des Com-
« munes que dans toute une législature par notre
« Chambre ».

Elle peut donc servir à exercer une surveillance sur les finances à condition toutefois que les questions et les réponses soient également précises.

Les Ministres sont tenus de répondre dans les 8 jours, mais quand ils sont embarrassés, ils emploient des moyens dilatoires, ils invoquent l'« intérêt du pays », dans des questions qui touchent à la Guerre et aux Affaires Etrangères; ils se contentent parfois de manquer de netteté dans leurs réponses.

Le caractère personnel des *démarches officieuses* (lettres ou audiences) des membres du Parlement auprès du Ministre dispensent ceux-ci de réponses; ils refusent souvent de s'expliquer par écrit et proposent un *entretien verbal*.

En résumé, le contrôle financier du Parlement (bien

que les questions écrites à l'*Officiel* l'aident parfois) est imparfait avec les moyens de contrôle réglementaire. Ceux-ci, du reste, ne sont que rarement employés dans ce but. Ils doivent l'être avec tact, afin d'éviter une dangereuse intrusion du Parlement dans les administrations.

Le plus grave reproche qu'ils méritent c'est par leur nature même de ne pas permettre un contrôle d'ensemble, mais fragmentaire.

*
* *

Un certain nombre de tentatives ont été faites pour organiser un contrôle méthodique du Parlement sur l'exécution du budget.

Il faut citer parmi elles, le projet de M. Brisson (1881) repris par M. Rivière (1882) et celui de M. Bozerian (1884).

Tous ces projets procèdent d'un même principe.

Ils tendent à constituer une sorte de Commission permanente de contrôle chargée de suivre la marche des dépenses publiques et la gestion des ordonnateurs, et de renseigner le Parlement, sans attendre l'intervention de la Commission des Comptes définitifs qui ne peut exercer son contrôle que sur les exercices clos.

Les Commissions de contrôle, ainsi conçues, étaient pourvues des mêmes attributions que la Commission des Comptes définitifs actuelle.

Elles avaient sur elle cet avantage qu'elles effectuaient

leur contrôle en fait aussitôt après l'exécution des dépenses.

Il y a un intérêt capital, en effet, pour l'efficacité du contrôle, qu'il soit le plus rapproché possible de l'exécution des votes.

Il est essentiel, dit M. Besson, que le Parlement soit saisi, à une époque presque contemporaine des faits, des documents, dans lesquels se résument les opérations du contrôle budgétaire.

La sanction de la responsabilité ministérielle serait déjà plus efficace si elle suivait de près les événements, si le Parlement avait en face de lui au banc des Ministres, les ordonnateurs responsables des actes financiers incriminés.

Partant de cette idée, M. Brisson demandait la constitution d'une Commission parlementaire à l'examen de qui seraient soumises les pièces justificatives de dépenses, transmises mensuellement au Ministre des Finances par les comptables avant que ces pièces ne fussent arrêtées à la Cour des Comptes pour lui permettre de se prononcer sur la régularité, la gestion de ceux-ci.

M. Bozerian, plus catégorique, demandait qu'une Commission instituée auprès de chaque Ministre eût connaissance de ces documents avant même qu'ils ne soient transmis au Ministre des Finances.

Le rapporteur général du budget, M. Delombre faisait, en 1895, la critique de la proposition de M. Bozerian.

On peut se demander, au surplus, si l'adaptation de ce

système aurait présenté pratiquement l'intérêt que leurs auteurs en attendaient. Les commissaires ne devraient effectuer qu'un contrôle de régularité des actes des ordonnateurs. Or, le contrôle de la régularité est d'une portée infime, par rapport à l'importance du contrôle d'opportunité.

On sait, au surplus, l'insuffisance des observations formulées exactement sur les mêmes documents qu'aurait eu à examiner le bureau des comptabilités préconisé par M. H. Brisson.

Il est douteux qu'une Commission parlementaire ait obtenu sur ce point des résultats supérieurs à ceux de la Cour des Comptes.

En résumé, malgré les propositions formulées, malgré l'exemple de pays voisins, il ne semble pas que pour des raisons d'ordre constitutionnel, la France soit décidée à entrer dans la voie d'une surveillance du budget par le Parlement.

Il semble plutôt (les réformes du contrôle budgétaire, administratif et financier de ces deux dernières années en sont la manifestation caractéristique) que l'on soit plutôt décidé à confier le soin de la surveillance de l'exécution du budget à des corps spéciaux placés dans la dépendance des ministres intéressés et surveillés par le Ministre des Finances.

L'extension des pouvoirs confiés aux contrôleurs des dépenses engagées, l'attribution donnée au corps de contrôle législatif, de suivre l'exécution du budget et de

contrôler l'application des crédits en conformité de la volonté du Parlement, enfin le désir de généraliser ce système de contrôle inscrit dans l'art. 150 de la loi de finances de 1911 témoigne que le Gouvernement, et, à sa suite, le Parlement tendent à assurer une surveillance étroite de l'exécution du budget en dehors de l'intervention du législatif.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

LA LOI DE RÈGLEMENT

« L'Assemblée nationale juge et apure définitivement les comptes de la Nation. » (Loi du 17 septembre 1791).

Le vote de la loi des Comptes ferme le cycle des opérations de contrôle. Elle affirme le pouvoir suprême du Parlement sur les finances de l'Etat. Le pouvoir législatif reprend sur le budget clos les droits qu'il avait délégués, pour l'exécution, au Gouvernement.

Cet aboutissement logique du vote de la loi budgétaire ne fut consacré, dans notre droit public, qu'à l'époque de la Restauration (1).

La *préparation* de cette loi des comptes fera ici l'objet

(1) Au moins dans le cadre de nos institutions politiques et des traditions parlementaires. L'Assemblée de 1791 omnipotente et tyrannique, en voulant tout régler par elle-même a méconnu le rôle de l'exécutif, son initiative et ses responsabilités.

d'une étude spéciale. Il importe de suivre dans son fonctionnement la Commission des Comptes définitifs, de définir l'objet de son contrôle, d'examiner ses moyens d'investigation, d'indiquer les problèmes juridiques qu'elle soulève, les résultats obtenus et les espoirs permis.

Au point où nous en sommes, l'intérêt de cette recherche éclate. Nous avons essayé de montrer l'insuffisance des contrôles administratif et judiciaire, la suprématie du législatif. Nous voici en présence des moyens dont ils disposent pour accomplir cette mission essentielle.

L'examen des comptes définitifs, et la loi qui les sanctionne, apparaissent comme les plus efficaces, car ils s'imposent régulièrement après la clôture de chaque exercice. Les membres des Assemblées profitent des travaux préparatoires accomplis par les ministres et la Cour des Comptes, et critiquent en pleine indépendance.

*
* *

Jusqu'en l'année 1818, l'Administration présenta au Parlement, dans des tableaux annexés aux lois de finances, la situation des exercices clos. Ces comptes, plus ou moins sincères, étaient réglés par les lois de budget, sans examen, et sans qu'intervienne un acte législatif qui en arrête définitivement les chiffres.

C'est la loi du 15 mai 1818 qui institua le nouveau mode de règlement : « Le règlement définitif des budgets

antérieurs fera à l'avenir l'objet d'une loi particulière, qui sera proposée aux Chambres *avant la présentation de la loi annuelle des finances* ».

Ce texte fut appliqué l'année suivante ; et le rapporteur du premier projet de loi de règlement, relatif aux exercices antérieurs de 1815, 1816, 1817, M. Roy, déclarait : « C'est la première fois que cette proposition « législative reçoit exécution. Le temps en fera apprécier « l'importance ».

Elle souleva, au début, les inquiétudes des esprits enclins à l'absolutisme et qui, sous la Restauration, après les bouleversements révolutionnaires et la période impériale s'effrayaient de toutes les nouveautés. On comprend qu'ils aient cru défendre les prérogatives de la couronne, en déclarant que le règlement des comptes appartient à l'autorité exécutive et que les lois sont faites pour édicter des obligations générales et non pour constater des faits. Cette loi est, en effet, la seule qui, au lieu d'imposer une règle, ratifie les actes de l'exécutif.

Avec l'évolution démocratique a grandi la nécessité du contrôle dont le premier rapporteur avait entrevu l'importance. L'argumentation abstraite des intransigeants ne fut plus renouvelée ; leur conception de la loi ne répondait ni aux réalités, ni aux besoins les plus pressants.

C'est par une loi de finances que le Parlement autorise et prévoit les recettes et les dépenses publiques ; c'est par une autre loi qu'il en sanctionne l'emploi. Après avoir exprimé sa volonté, le Parlement doit contrôler si

elle a été « strictement suivie ». Tel est l'objet de la loi des Comptes.

Celle-ci, ramenant la loi devant les Chambres, marque nettement les sphères d'action de chaque pouvoir.

Les prévisions et l'exécution du budget sont le fait du pouvoir exécutif ; mais le vote, et ensuite le contrôle, restent la prérogative suprême du Parlement.

Ce règlement est facilité par l'ensemble des documents qui résultent des deux contrôles administratif et judiciaire. Ce sont :

1° Les comptes des ministres ordonnateurs (loi du 25 mars 1817).

2° Les rapports et procès-verbaux de la Commission des vérifications et comptes des Ministres.

3° Les déclarations générales de conformité rendues par la Cour des Comptes.

4° Le rapport annuel de la Cour des Comptes au Chef de l'Etat.

5° L'exposé des motifs et le projet de loi du Gouvernement.

Ces pièces sont remises au Parlement, pour servir à l'examen, à la discussion et au vote de la loi. En réalité, c'est la Commission chargée, selon l'usage, de l'étude et du rapport, qui exerce seule le contrôle des opérations budgétaires.

Cette commission s'est attirée de graves reproches de la part des auteurs : sont-ils justifiés dans le passé ? Le présent ne doit-il pas redonner confiance aux esprits décus ?

Sous la Restauration. — Ceux qui ne prenaient pas leur parti des retards et de l'indifférence qui, durant de trop longues années, rendit sans portée le vote de la loi des comptes, citaient l'exemple de la Restauration.

Ce fut, en effet, une époque féconde. En dehors du domaine politique où sévit une maladroite réaction, après les excès de la Révolution et la tyrannie impériale, ce fut un temps d'organisation et de construction en matières administratives et financières.

La loi des comptes était régulièrement discutée et votée tous les ans, avant la loi du prochain budget, vers le milieu de la troisième année de l'exercice.

Elle soulevait des débats où étaient mis en cause les événements financiers advenus. On envisageait leurs conséquences. En fournissant sur chaque affaire une solution précise, on s'élevait aux vues générales. Aussi, par le rappel des principes et par les retouches incessantes qu'on y apportait, « notre système de comptabilité budgétaire fut amené à son plus haut degré de perfection ». (Stourm, p. 591).

C'est de ces discussions que sortirent nos principaux règlements de comptabilité : ils furent souvent incorporés dans le texte même de la loi de règlement. On ne perdait pas le bénéfice des critiques émises. La sanction ne tardait pas, et aussitôt après le vote de la loi, on adoptait les mesures dont l'évidence était apparue.

Enfin, la connaissance approfondie de nos budgets clos aidait à l'établissement du prochain budget. On bé-

néficiait pour les prévisions, de l'expérience acquise par l'étude des faits précis ; en pénétrant le passé immédiat, il est plus facile de calculer les exigences de l'avenir.

L'organisation du contrôle amorcée par la loi de 1818 a suffi pour produire sous la Restauration, des résultats qui ont déterminé la prospérité financière de cette époque.

Après la Restauration. — Peu à peu, sous les régimes qui suivirent, on attacha moins d'attention au vote de la loi des Comptes. Les bouleversements politiques, les revendications sociales détournèrent les esprits des sages mesures financières ; on reprit goût aux luttes violentes ; on négligea la gestion méthodique des finances de l'Etat. Cela exige des connaissances techniques, un effort de travail, une intelligence des faits, qu'on ne peut pas toujours attendre de ceux qui, négligeant d'exercer les fonctions du régime représentatif, s'attachent aux questions qui, momentanément, flattent l'opinion publique.

On a fini par considérer le vote de la loi des comptes comme une simple formalité sans intérêt, puisqu'il s'agissait du passé et que la considération électorale tient surtout en *promesses* ; un regard en arrière sur nos finances semblait ne présenter qu'un intérêt rétrospectif du domaine de l'histoire.

Quelles autres causes ont, peu à peu, créé cette atmosphère d'indifférence générale autour de la loi des comptes ?

La faute en est d'abord au Parlement qui manquait à tous ses devoirs en laissant le Gouvernement déposer, après un temps trop long, les projets de loi.

La négligence du Gouvernement s'explique, si elle ne s'excuse pas. Ce sont ses actes, ses fautes qui sont exposés à la critique des Chambres. La tactique élémentaire lui conseille de ne pas en précipiter l'échéance : il bénéficie des attermoiements qu'acceptent les Chambres sans protestation. Il ne met donc aucune hâte à préparer ses projets et ensuite à les faire voter. A mesure que le temps s'écoule, que les opérations financières se reculent dans le passé, sa responsabilité paraît moins grande et frappe moins les esprits. Les Ministres responsables ne sont plus au pouvoir, les critiques portent sur un objet trop lointain, les fautes s'estompent et les preuves disparaissent. Nous verrons, plus loin, le défaut de clairvoyance politique que montrent au Parlement l'opposition et la majorité ; elles ont jusqu'ici méconnu leur devoir et leur intérêt.

D'autre part, les membres de la Commission des Comptes définitifs n'ont pas déployé une louable énergie, en n'exigeant pas à la tribune et en ne reprochant pas au Gouvernement dans leurs rapports, ses inacceptables retards.

Ils auraient pu exciter l'intérêt du Parlement par les résultats de leurs travaux, par des trouvailles piquantes. Mais il semble bien que les membres étaient toujours choisis de façon à ne jamais contrarier les ministres. On défend cette inertie du Parlement et de la Commission par des *arguments théoriques* qu'il faudrait prendre en considération, car ils semblent avoir une portée pratique immédiate.

Les meilleures volontés, dit-on, reculent devant *l'énormité de la tâche* à accomplir. Il s'agit de dépouiller des milliers de pièces comptables. L'activité parlementaire ne laisse pas le temps qu'il faudrait. Du reste, comment entreprendre toutes les investigations que nécessiterait l'étude des documents compliqués et incompréhensibles, fournis par l'Administration ?

Il n'est pas question d'exercer le contrôle au premier degré. Il n'y faut pas songer. Ce n'est pas le rôle du Parlement : il dépasserait la sphère de son pouvoir en s'arrogeant l'examen des comptabilités individuelles.

Ce contrôle des comptables appartient en effet, à la Cour. Celle-ci, du reste, ne peut entreprendre un examen complet et minutieux ; elle procède par sondages. Pour vérifier ces pièces comptables, la Commission des Comptes définitifs pourrait procéder de la même manière. Il vaudrait mieux, dans l'intérêt de la Nation, que les pièces fussent toutes examinées, une à une : ce travail, partagé entre des sous-commissions assez nombreuses, chaque membre serait pourvu d'un nombre de liasses peu considérable. Pour cette besogne, il faut des élus ayant conscience de leurs devoirs vis-à-vis de la Nation, intelligents travailleurs et modestes.

La difficulté est grandie par le fait de l'Administration qui entoure ses opérations financières d'un réseau obscur de formalités et qui, aux questions qu'elle reçoit, se contente de réponses vagues et dilatoires.

Un tel examen est rendu pénible non seulement à

ceux qui ne sont pas initiés, mais aux contrôleurs de la Cour et du Parlement.

L'objection touchant l'incompétence des membres de la Commission tombe à faux. Elle s'applique à l'ensemble des actes du Parlement. Nos législateurs ne peuvent prétendre à cette compétence universelle qu'on attend d'eux (1). Ils sont rares les hommes éminents, tels que les peint Aristote : « qui diffèrent de l'individu pris dans la foule, comme la beauté diffère de la laideur ».

Bien peu sont préparés pour apporter, dans certains domaines, des connaissances étendues et remplir utilement leur mission de législateurs.

Pour remédier à cette incompétence du corps législatif, incapable de tout régler sans le concours des compétences éclairées, il doit faire appel aux administrations qui le documentent et confier certaines besognes aux membres spécialisés, les mieux préparés pour agir en connaissance de cause. En toutes matières, le Parlement est obligé de solliciter des concours extérieurs, de consulter les individus ou les corps compétents.

Il est bien étrange que ce reproche d'incompétence générale ne soit pas soulevé à propos de l'établissement du budget, par les Chambres et les Commissions finan-

(1) C'est cette incompétence manifeste du Parlement dans le régime parlementaire, tel que nous le pratiquons, en tenant en dehors de la vie publique les compétences, qui est cause du peu d'estime en lequel il est tenu.

cières, alors qu'on essaie d'en faire une arme à propos du contrôle des comptes définitifs.

Or, il est autrement difficile d'établir des prévisions que de juger des faits passés.

Puisqu'on ne peut contester au Parlement, dans un régime représentatif, le droit d'élaborer et de voter la loi de finances, on ne peut soulever, pour le contrôle de la même loi, l'objection d'incompétence.

La chose n'est donc pas impossible aux Chambres ni à cause de son étendue, ni à cause de ses difficultés.

Sous la Restauration, elles s'en sont acquittées avec grand profit, c'est le meilleur témoignage en faveur du contrôle parlementaire.

L'indifférence qui, peu à peu, entoura l'élaboration et le vote de la loi des comptes tient donc à l'inertie des membres du Parlement et surtout de ceux de la Commission des Comptes définitifs.

Ceux-ci, au lieu de faire des recherches fructueuses, de travailler à découvrir par eux-mêmes les fautes graves de l'Administration, se contentaient dans leurs rapports, de reproduire les observations de la Cour. On négligeait le but véritable qui est la recherche attentive, minutieuse, de toutes les fautes de l'Administration.

Puisque le rapport des comptes définitifs n'apportait rien de nouveau aux faits connus, signalés au Gouvernement par le contrôle juridictionnel, on n'y attacha qu'un intérêt de forme. On maintenait le principe.

En une seule séance, devant les deux Chambres et

sans aucun débat, souvent même sans qu'aucun orateur prît la parole, on votait la loi des comptes de trois ou quatre exercices (1902), avec des retards qui atteignirent jusqu'à 11 ans, après la clôture du budget (Sous la Restauration, elles étaient votées moins de six mois après l'exercice).

Depuis 1902, où 8 lois de règlement furent réglées coup sur coup, elles se suivaient plus régulièrement, mais toujours dans les mêmes conditions « d'examen précipité, de retards et d'indifférence » (Stourm, p. 588).

« Ce qui est lamentable, c'est de voir, avec quelle
« légèreté le Parlement règle quelquefois, dans une
« seule séance, sans observation, en présence de ban-
« quette vides, dix à douze milliards de dépenses » (Discours de M. Bozérian, député, à la séance du 14 mai 1895).

La Commission des Comptes nommée en 1910 pour la durée de la dixième législature a voulu réagir contre cette longue indifférence. Elle a pris conscience de ses devoirs. Elle a voulu, par son travail et son énergie, les remplir sans défaillance. La tâche était rude. Elle a eu le courage et le mérite de la tenter.

CHAPITRE II

LA COMMISSION ACTUELLE

Comment elle exerce ses attributions.

La nouveauté de sa composition indique nettement le dessein de la Chambre, qui est d'aboutir enfin au contrôle budgétaire.

D'abord, le nombre de ses membres fut porté à quarante-quatre, c'est-à-dire qu'on l'élevait au rang des grandes commissions. Ainsi, le dépouillement des pièces comptables est rendu plus facile. On créa des sous-commissions correspondant aux services. La besogne est donc divisée et moins lourde pour chacun des membres. Cela, du reste, est purement théorique, car il n'y a jamais dans les commissions que quelques membres qui travaillent, et le plus souvent les rapporteurs sont obligés de fournir tout l'effort.

La Commission profita en 1912 du système de la représentation proportionnelle, inauguré depuis 1910 pour toutes les autres. (Il n'y a pas de matières où ce

système soit plus utile et puisse rendre plus de services à la Nation).

Elle comprenait donc des représentants de tous groupes de la Chambre et l'opposition enfin y prenait place après en avoir été longtemps exclue. Dès lors, chaque parti, engageant sa responsabilité, envoya pour siéger dans cette Commission les hommes les plus capables de bien le représenter.

Grâce à cette réforme de justice, l'opposition se voyait ouvrir un champ où elle peut remplir un rôle utile pour tous.

En Angleterre, cette représentation de la minorité est reconnue depuis 1780 ; la Commission des Comptes est une « Commission d'études et de réformes autant qu'un organe de contrôle ». Onze commissaires sont nommés pour la durée de la législature par la Chambre, sur l'avis du Gouvernement et du leader de l'opposition.

Les membres de l'opposition, ayant accès dans la Commission des Comptes définitifs, c'est un stimulant à l'examen approfondi, aux recherches minutieuses des fautes commises. Les finances du Pays doivent en retirer le meilleur profit. Quand la minorité était, chez nous, exclue des affaires, le Gouvernement faisait toujours approuver ses actes par une majorité complaisante.

L'opposition, en s'appliquant à la découverte des fautes administratives et en les signalant à l'opinion publique peut tenir une arme puissante, que craindront les

Gouvernements et qui les retiendra dans la voie des abus.

LA TACHE DE LA COMMISSION

Ainsi composée, la Commission, pour préparer son rapport, remplit un triple devoir. Elle contrôle :

- 1° Si les prévisions de dépenses se sont réalisées ;
- 2° Si l'exécution du budget a eu lieu conformément aux volontés du Parlement ;
- 3° Si l'Administration, dans l'utilisation des crédits, a apporté « le discernement opportun ».

Jusqu'à maintenant, les rapports des commissaires n'étaient qu'une deuxième édition, commentée ou pas, du rapport public présenté par la Cour des Comptes.

Le Parlement reprenait les critiques et ne faisait que donner la sanction d'un vote aux observations présentées par le contrôle juridictionnel, sans marquer par un travail de recherches nouvelles et fructueuses, le caractère propre de contrôle parlementaire.

Celui-ci, en effet, ne doit pas être un simple enregistrement des deux autres contrôles. Etant d'une essence supérieure, il doit user de ses droits pour porter plus loin ses investigations.

On trouve dans le rapport général de M. Massabuau (1909, N° 2.521, p. 72) sous le titre « Ministère des Affaires Etrangères et de l'Instruction Publique » cette simple réflexion, qui révèle le néant des résultats obtenus encore en 1909 par le contrôle parlementaire :

« MM. les rapporteurs spéciaux de ces deux ministères n'ont rien relevé dans leur examen qui n'ait déjà été signalé ou qui mérite de l'être ». Ainsi, en trois lignes, étaient réglés les comptes définifs de ces deux ministères, sans que MM. les rapporteurs aient opéré une seule découverte digne d'attention. Il est évident qu'ils n'entreprirent aucune recherche, et nous en avons la certitude puisque deux ans plus tard, MM. Louis Marin et Daniélou ont mis à jour tant de fautes et de scandales, commis dans ces mêmes services.

Les résultats obtenus par ses auxiliaires, nous l'avons reconnu, facilitent la tâche du Parlement. Mais il ne doit pas s'en remettre à eux, *renoncer à toute initiative*, sous peine de manquer à ses devoirs et d'abdiquer ses droits.

La Commission ne doit pas se contenter d'un travail de seconde main. Elle doit remonter aux sources. Il faut que ses investigations portent *directement* sur les opérations qui ont engagé les deniers publics.

*Quel est l'objet du contrôle parlementaire exercé
par la Commission?*

La Commission actuelle, s'appuyant sur les attributions dont se sert la Cour pour le contrôle des ordonnateurs, a commencé par recourir, pour exercer son examen, aux mêmes sources d'information.

Elle a utilisé les pièces comptables non pas pour les apprécier au point de vue de la forme régulière des

dépenses, mais pour savoir, quant au fond, ce qu'avaient été les dépenses. Et, les connaissant, elle usait de ses prérogatives, pour entreprendre au point de vue de l'opportunité, la critique des actes faits par les ordonnateurs et qu'enregistrent les pièces.

Tous les comptables publics adressent mensuellement au Ministre des Finances, les pièces justificatives de leurs paiements. Ces documents sont vérifiés au point de vue des écritures et sont transmis en fin d'année à la Cour des Comptes, à l'appui des comptes des comptables.

La Cour contrôle ces opérations, rapproche les comptes des comptables des comptes des ministres, et prononce ses déclarations de conformité. Accessoirement, elle tire de cet examen un petit nombre d'observations sur les ordonnateurs qui ont pris l'initiative des dépenses.

Ces documents sont ensuite classés dans les archives où ils demeurent, en principe, pendant trente ans, afin de permettre les vérifications ultérieures et les recours possibles de la part des tiers.

Le seul point commun entre la Cour et la Commission, c'est donc la documentation qu'elles puisent, toutes deux, dans les pièces des comptables.

Ses moyens d'investigations.

Comment la Commission exerce-t-elle ce contrôle? Sur quels documents poursuit-elle son examen?

Nous entrons dans un domaine aux frontières encore indécises. La dernière Commission des Comptes, procédant par étapes dans ses attributions nouvelles, s'est bornée d'abord à l'examen des pièces de dépenses déjà soumises au contrôle judiciaire (1).

Elle a peu à peu étendu le champ de ses recherches. Elle devra, dans la suite, saisir tous les moyens capables de l'aider à remplir intégralement sa mission.

En théorie, son contrôle repose sur :

1° Les renseignements obtenus par les pièces de la Cour ;

2° Les renseignements complémentaires (qui résultent des pièces extérieures, ou des explications données aux demandes que les commissaires adressent aux ministres) ;

3° Les renseignements obtenus par enquête ou sur place.

1° *Les pièces comptables.* — La Commission actuelle a pris connaissance de ces documents de la comptabilité publique.

Les solutions, jusqu'à maintenant admises, quant à la date, aux conditions de la communication, furent provisoires. Il a fallu l'inlassable énergie des membres de la dernière Commission pour obtenir fragment par fragment les prérogatives nécessaires pour exercer leur rôle.

(1) C'est M. Brousse qui, le premier, a entrepris de consulter directement les liasses déposées au greffe de la Cour. Dans le vieux bâtiment du Palais-Royal, il commença son examen pour faire le rapport des comptes de la Marine. Il dût travailler dans un grenier, sur une chaise brisée, au milieu des paperasses et d'une affreuse poussière.

« L'inaction des précédentes Commissions rend impossible de se référer à aucun précédent, dans les questions de détail que soulève l'exercice d'un droit de cette importance (Marin, p. 140) ».

Aucun texte ni aucune tradition ne permet aux commissaires du Parlement d'avoir communication des pièces comptables au greffe de la Cour des Comptes autrement que comme particuliers justifiant d'un intérêt quelconque.

Ils se sont fait reconnaître ce droit par une sorte de coup de force. Leur prétention avait abouti avant que le Ministre des Finances soit revenu de sa surprise, après avoir cédé aux instances des commissaires.

Maintenant que le fait s'est produit, le droit acquis ne sera plus contesté. Déjà, il s'appuie sur un précédent et si rien n'en a permis l'exercice, rien d'autre part, ne pourra le suspendre.

Quel Ministre, oserait sans détour, reprendre une prérogative du Parlement ? Nous sommes dans une situation encore sans base juridique reconnue, établie, admise, et en présence de rapports juridiques en formation. Quels sont les aspects de cet état confus ?

La Cour n'a pas, juridiquement, le droit de communiquer aux membres du Parlement les pièces de dépenses. Celles-ci ne lui appartiennent même pas. Elles lui sont confiées pour un examen spécial.

Elles sont, en effet, enregistrées et déposées au greffe. En les communiquant, la Cour commettrait, un bus.

(Lorsque les magistrats de la Cour sont installés, ils prêtent le serment de garder « religieusement » le secret des délibérations et de tout ce qu'ils pourraient découvrir au cours de leurs fonctions).

Il a fallu l'autorisation du Ministre des Finances pour obtenir la communication des pièces sur place.

Cette difficulté primordiale est donc résolue.

La Commission des Comptes (nul ne lui conteste aujourd'hui cette faculté) a le droit *en principe* de connaître toutes les pièces comptable déposées au greffe de la Cour.

La date. — Mais, à quelle date pourra-t-elle exiger cette communication?

Pratiquement, les commissaires ont dû se plier aux exigences de la Cour. Lorsque les sondages ont été pratiqués dans les liasses, les pièces qui ont fait l'objet d'un examen approfondi, sont annexées aux dossiers sur lesquels la Cour se prononcera.

Elle prétend garder jusqu'à ce moment les pièces qu'elle a prélevées, et ainsi de les soustraire à l'examen du Parlement tant que ses jugements ne sont pas rendus et que n'a pas paru le rapport public qui, aux termes de la loi, doit être communiqué au Parlement le 1^{er} novembre de l'année qui suit celle de la clôture de l'exercice.

La Commission des Comptes ne peut commencer le dépouillement avant cette date.

Une solution s'impose, qui semble prochaine : faire

une discrimination entre les pièces qui, d'une part, sont prélevées pour être l'objet d'observations, et, d'autre part, la masse de celles qui sont renvoyées aux archives de la Cour après le travail des conseillers.

Il y aurait donc deux dates de communication :

1° Communication des pièces abandonnées après examen.

2° Communication des pièces retenues par la Cour jusqu'à la publication du rapport.

Pratiquement, rien n'est plus facile : le mécanisme intérieur de la Cour s'y prête, car elle vérifie d'abord toutes les pièces et renvoie les liasses aux archives après avoir réservé les documents qui lui semblent susceptibles d'observations.

Ces documents constituent « les pièces déclassées ». Si leur examen motive une nouvelle extraction de pièces, la constitution d'un nouveau dossier qu'on intitule : « pièces à l'appui du rapport » comprend les quelques documents sur lesquels les rapporteurs de la Cour émettront leurs observations à la séance de la Chambre du Conseil, en vue de l'établissement du rapport public.

La méthode actuelle retarde le contrôle parlementaire. Cette procédure a pu s'établir sans inconvénient au temps où la Commission des Comptes ne dépouillait pas les pièces de dépenses. Il est excessif que la Cour, se conformant aux habitudes anciennes, retarde l'instant du contrôle législatif.

Une difficulté d'ordre pratique tient à la livraison des pièces : celles-ci rassemblées par le Ministre des Finances sont remises à la Cour, dans les deux mois qui suivent la clôture du budget.

Il est évident que la Commission des Comptes doit, dans le plus bref délai, avoir communication des pièces déposées à la Cour.

Il y a le plus grand intérêt à ce que le rapport soit fait et distribué sans retard. Il paraîtra plus actuel. Les sanctions seront plus faciles à prendre pour des faits encore récents. Aux mesures répressives qui s'imposent, l'Administration ne pourra pas opposer l'ancienneté des faits, le départ des responsables.

Mais des retards, indépendants du travail de la Cour se répètent chaque année. Une fois fini, le rapport public est communiqué aux Ministres. « Il n'est en état d'être distribué au Parlement que lorsque les Administrations touchées par ces critiques l'ont annoté de leurs réponses..... Par les retards qu'il entraîne ce mode de procédé n'est pas sans entraver l'action régulière du contrôle législatif. Quelle que soit en effet, la diligence de la Cour, si les réponses des Ministres à ces observations sont différées, la communication de ses travaux aux deux Chambres reste par là même en suspens. Or, il est essentiel que le Parlement soit saisi, à une époque presque contemporaine des faits, des documents dans lesquels se résument les opérations du contrôle budgétaire » (Beson, *idem*, p. 395).

Le délai dans lequel doivent être fournies les réponses des différents ministères est, d'après la loi du 14 avril 1896, fixée à six mois environ.

Par suite, à quelle date précise les commissaires peuvent-ils entreprendre leur examen ?

Le Parlement ne doit pas gêner le contrôle judiciaire, mais attendre la fin de ses opérations.

Une date est certaine (elle est la limite d'un délai maximum), c'est celle où est remis au chef de l'Etat le rapport public. Elle tombe vers le milieu de juillet chaque année ; mais, nous l'avons dit, cette date ne devrait être comptée, tout au plus, que pour l'examen des pièces de dépenses « à l'appui du rapport » ; les autres pourraient en pratique, être communiquées au Parlement dès qu'intervient la déclaration générale de conformité (1).

Conditions. — Le règlement de la Cour des Comptes n'a pas prévu le cas où des commissaires du Parlement viendraient examiner les pièces de dépenses.

Celles-ci ne peuvent, en effet, d'après le règlement, être communiquées au public qu'au greffe de la cour et sous la surveillance d'un agent de service.

Au début des travaux de la dernière commission des

(1) Le législateur a réglé le délai dans lequel la Cour des Comptes doit accomplir ses opérations de contrôle et en proclamer le résultat : il était d'abord fixé au premier septembre de l'année consécutive à la clôture de l'exercice. Depuis la loi du 25 janvier 1889, il a été ramené au 1^{er} mai ; c'est donc un espace d'un an qui est donné à la Cour pour accomplir son travail.

Comptes (1910) ce règlement fut appliqué à ses membres au même titre qu'au public. Le dépouillement des pièces était donc une innovation. Mais, il exigeait, pour les commissaires des égards spéciaux qui facilitent leur tâche.

On finit par leur enlever, en 1912, la surveillance de l'agent de service, le planton administratif, reconnu inutile et excessif, au moment où les membres du Parlement exercent en toute souveraineté leur droit de contrôle.

Le local.— Les Commissions d'enquêtes parlementaires qui ont pour but non seulement les enquêtes, mais le contrôle, ont coutume de se transporter, pour voir sur place. C'est une nécessité, qui s'impose de plus en plus, à mesure que le Parlement exerce un contrôle général plus actif.

Pour l'examen des pièces, les commissaires se trouvent en présence d'une difficulté matérielle. Il est presque impossible de faire transporter dans un bureau du Parlement les pièces sorties de la Cour des Comptes. Il serait nécessaire, à leur départ, d'estampiller toutes les pièces, d'en dresser l'inventaire et d'obtenir l'autorisation spéciale du Ministre des Finances.

Il faudrait assumer au greffe de la Cour des Comptes un surcroît énorme de travail, de paperasserie, en l'obligeant à faire le relevé détaillé des sorties et des rentrées. Tandis que, consultant les pièces sur place, les commissaires, pour en avoir la communication n'im-

posent pas au personnel de la Cour un travail hors de leurs moyens. Ils ont donc résolu de se déplacer et de dépouiller au greffe de la Cour les liasses qui y sont en dépôt.

Ce procédé n'est pas spécial au Parlement.

Lorsqu'à la suite d'un scandale récent (affaire Hamon), des inspecteurs des finances durent opérer des recherches dans la comptabilité des Affaires Etrangères, ils vinrent ainsi à la Cour consulter les pièces sur place.

Pour que le travail des commissaires législatifs se poursuive dans des conditions matérielles acceptables, il faut qu'un local leur soit réservé dans les bâtiments de la Cour.

Jusqu'ici, on leur accordait un local provisoire et peu confortable. On les traitait en visiteurs indiscrets. Dans les nouveaux bâtiments de la rue Cambon, dont le budget a supporté la lourde charge on a enfin aménagé un bureau « provisoire » mais suffisant pour le contrôle parlementaire.

Les conditions de travail. — Un rédacteur de la comptabilité publique, M. Rebregot, détaché du ministère, a été choisi comme secrétaire de la Commission : il a pu rendre des services utiles, aider les commissaires dans leurs recherches et dans leurs critiques. (Il s'est même rencontré des Ministres qui ont prêté leur concours à la Commission, en communiquant par leurs services les renseignements qui leur étaient demandés). Ainsi aidée par un agent compétent de l'administration, la Commis-

sion put entreprendre ses recherches dans des conditions favorables.

2° *Renseignements complémentaires.* — La Cour se plaint parfois que tous les éléments d'appréciation utiles ne soient pas produits à l'appui des dépenses et que, par là, il lui est impossible de faire connaître au Parlement si ses volontés sont respectées.

Chaque fois que se présente une obscurité dans les écritures, ou que les pièces sont d'un impénétrable lachisme, il est presque certain qu'on est en présence de quelque faute ou irrégularité.

La Commission peut trouver dans la production des renseignements complémentaires, une source précieuse.

Ils se présentent sous deux formes :

1° Sous la forme d'un complément d'indication sur la teneur des documents déjà produits à la Cour ;

2° Sous la forme d'une communication ou d'une consultation sur place de nouveaux documents d'une nature plus précise ou plus détaillée.

La Commission a utilisé ce double procédé ; aux administrations, elle adressa des demandes de renseignements sur les points qui lui semblaient obscurs ou sujets à critiques.

Elle a de plus, obtenu communication d'un grand nombre de documents administratifs d'ordre intérieur, se rattachant à des dépenses déjà justifiées à la Cour.

C'est ainsi que, sur sa demande, le Ministère de la

Marine lui a communiqué les situations d'approvisionnements et les rapports des services de contrôle.

Elle a obtenu, de la même manière, la communication de certains livres acquis par le Ministère de l'Agriculture, figurant au chapitre de l'enseignement agricole, et dont le choix lui avait paru critiquable.

Mais la Commission a surtout pratiqué le système des demandes d'éclaircissement au moyen de notes adressées au Ministre (la Cour emploie le même procédé dans ses référés).

Une vaste correspondance s'est établie. Le Ministre de l'Instruction publique a reçu, en 1912, environ 200 lettres; celui de l'Agriculture, environ 300; des Beaux-arts, environ 250; des Affaires Etrangères, 200; du Commerce, 150; des Travaux publics, 126; de l'Intérieur, 100.

Ce n'est pas sans peine ni lenteurs que les administrations répondent à ces demandes.

L'Instruction publique (rapporteur : M. Daniélou) a mis 15 mois pour répondre;

Les Travaux Publics (rapporteur M. Razimbaud) aux lettres envoyées le 2 octobre 1911, n'ont répondu que le 12 juin 1912;

Les Beaux-Arts, aux lettres envoyées le 31 mai 1911, n'ont répondu que le 22 décembre 1911 (deux cent trente-huit questions posées).

Le Commerce (rapporteur : M. Cuny) aux lettres envoyées le 30 juin 1911, n'a répondu que le 30 mai 1912 (cent quarante questions posées).

Le Travail, aux lettres envoyées en juillet 1911, n'a pas encore répondu (soixante-sept questions posées).

Toutes les réponses transmises, sont loin d'avoir donné satisfaction aux rapporteurs qui ont dû, le plus souvent, recourir à une nouvelle série de demandes pour obtenir des éclaircissements.

*
* *

Admettra-t-on, en outre, que les Commissaires du Parlement puissent dans les rapports des contrôleurs administratifs les premiers éléments de leurs investigations? (1).

Nous avons vu que le contrôle de l'Administration est d'une nature spéciale. Il est exercé par chacun des Ministres dans son département (et par le Ministre des Finances sur l'ensemble de ses collègues) pour se mettre à l'abri des fautes de ses agents et sauvegarder par là sa responsabilité ; il est donc organisé dans l'intérêt seul des ministres et c'est indirectement qu'il pourrait préparer la tâche du Parlement.

En obligeant les ministres à communiquer les rapports de leurs contrôleurs administratifs aux Commissions financières du Parlement, ne porterait-on pas atteinte à l'indépendance du pouvoir exécutif?

On est tenté de faire profiter le contrôle final de toutes les ressources que peuvent lui fournir les contrôles auxiliaires.

(1) Rapport de M. Razimbaud, (*Travaux Publics, comptes de 1907*, p. 41.)

Le Parlement ne doit pas s'immiscer dans la direction des services administratifs ; mais il conserve le droit de sanctionner les fautes commises et d'en rendre responsables les Ministres intéressés. Ceux-ci sont tenus d'expliquer, de justifier leurs actes, chaque fois que dans l'une des assemblées ils sont mis en cause.

Il est certain que si l'on admettait la communication de rapports relatifs à des dépenses en cours d'exécution, il y aurait une véritable immixtion du pouvoir législatif dans les attributions de l'exécutif.

L'empiètement serait moins grave si l'on se contentait de communiquer à des Commissions financières les pièces de dépenses au fur et à mesure de l'exécution de celles-ci. avant la clôture de l'exercice. Il tomberait encore sous le coup des justes critiques qu'en 1896, M. Delombre, rapporteur général du budget, dirigeait contre des systèmes analogues : « Ne serait-ce pas substituer à une responsabilité individuelle une responsabilité collective, et, par conséquent, supprimer toute responsabilité?... C'est par une voie indirecte, la substitution du régime des comités à celui de la responsabilité ministérielle inscrit dans l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875... N'est-il pas manifeste qu'une Commission parlementaire dont les sous-Commissions seraient installées dans tous les Ministères, constituerait auprès de ces ministres, un second pouvoir, amené, par la force des choses, à prendre à l'Administration même une part plus ou moins consciente, plus ou moins active, mais bientôt, sans doute,

prépondérante, car il pourrait tout empêcher, sinon tout entreprendre. »

Il ne semble pas, toutefois, que le même inconvénient reparaisse si l'on décide que les demandes de communication n'auront trait qu'à des rapports relatifs à des opérations d'exercices clos. Dans ce cas il s'agit des dépenses effectuées. C'est un contrôle du budget clos, et la connaissance des rapports administratifs serait assimilable à celle de tous les autres documents sur lesquels les commissions financières portent leur examen, à l'occasion soit de la préparation du budget, soit de son règlement.

Il est difficile de soutenir que cette communication serait alors une atteinte au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs. Lorsqu'en pratique la question s'est posée de communiquer aux commissions financières du Parlement les rapports d'ensemble que les corps techniques de contrôle adressent chaque année au Ministre des Finances sur les opérations de leurs services respectifs, M. Klotz, dans ses protestations et son refus, n'a jamais invoqué l'écueil d'une confusion des pouvoirs.

On ne peut, non plus, soulever l'objection suivante : qu'il y aurait danger à divulguer certains points intéressant la Défense Nationale, puisqu'il a été admis par le Parlement que les questions de cette nature resteraient toujours au dehors des renseignements demandés.

Parmi les rapports administratifs, il faut distinguer deux sortes :

1° Les rapports d'ensemble, dressés annuellement pour renseigner le Ministre des Finances ;

2° Les rapports spéciaux établis par les contrôleurs pour leur Ministre.

Si les premiers peuvent être communiqués au Parlement, le Ministre qui en approuve les termes en éliminera soigneusement tous les points qui fourniraient une arme contre lui. On en trouve la preuve dans la façon dont le Ministre de l'Intérieur qui publie, depuis 1907, au *Journal Officiel*, le Rapport annuel de l'inspection des Services administratifs, expurge toutes les appréciations sur le rôle des ordonnateurs.

Quant aux rapports spéciaux, il est difficile d'admettre que la possibilité d'une communication ultérieure au Parlement, et de révélations publiques dans les rapports ou à la tribune, puisse amener les contrôleurs à une trop grande réserve. Ces agents sont irresponsables. Ils travaillent exclusivement pour leur Ministre, sans souci de l'utilisation que leur chef peut faire de leurs travaux. Il se pourrait que, dans certains cas, le Ministre confiât à l'un de ses contrôleurs une mission confidentielle dont le résultat ne paraîtrait point dans les documents réglementaires du contrôle administratif. Mais, en pratique, ce procédé demeurera toujours limité à des cas peu nombreux. Il ne pourrait en être autrement sans que le Parlement s'en aperçoive.

De toute façon, on peut admettre que la communication des rapports particuliers ne serait effectuée que sur

la demande expresse des commissions financières et sur des points nettement déterminés de l'exécution du budget. Cette communication rentrerait alors dans les habituels procédés de documentation qu'emploient les commissaires.

Ils y puiseraient l'avantage d'être renseignés par des techniciens, sur les pratiques de l'Administration. Mais quel en sera le profit ? Comment les commissaires apprécieront-ils la valeur des observations consignées, alors qu'ils manquent, le plus souvent, d'une compétence spéciale ?

On peut prévoir que les rapporteurs de la Commission mis en présence des rapports administratifs se contentent de les reproduire, sans entreprendre de nouvelles recherches, comme ils ont trop longtemps fait du rapport de la Cour. Ce danger paraît sérieux pour qui connaît les mœurs parlementaires.

3° *Les Enquêtes.* — La Commission ne limite pas son contrôle à l'examen des pièces. Déjà, elle veut prendre sur place les renseignements qu'elle juge utiles. Dans les ministères (Travaux Publics, Colonies, Guerre et Marine) où la plupart des crédits sont délégués, le Ministre n'est renseigné sur leur emploi que par les rapports des services d'exécution.

Le contrôle de la Cour, restreint aux pièces qui lui sont remises, est sans portée sur ces crédits.

La partie la plus considérable de ces budgets échappe à son contrôle. Il échapperait aussi à celui de la Com-

mission des Comptes si elle s'en tenait à l'examen des seules pièces de dépenses et se contentait de les vérifier après la Cour.

Depuis que les fonctions de l'Etat se sont étendues, la comptabilité du matériel et des fournitures comporte des chiffres autrement considérables que la comptabilité purement administrative (traitement du personnel, mobilier, réparations, etc.).

M. Pierre Baudin a signalé (*Le budget et le déficit*, p. 20 et suiv.) que le contrôle des grosses dépenses industrielles, celui du milliard militaire, échappent à l'examen de la Cour des Comptes alors que « les menues dépenses de l'Administration Centrale sont épluchées à la loupe... Songez donc! quelques milliers de francs avaient servi à fleurir la table d'un ancien Ministre de la Marine, mais les coulages des constructions navales que nul ne conteste et que personne ne constate ne ressortissaient à aucune juridiction de contrôle. Un cuirassé à coûté 55 millions à la France, tandis qu'un cuirassé de même type n'en a demandé que 30 aux chantiers anglais.

C'est tout ce qu'on sait et tout ce qu'on dit ».

En vérifiant les carnets d'attachements des conducteurs de travaux, les livres régimentaires, en surveillant la construction d'un cuirassé, d'une forteresse, ou l'installation d'une manufacture, les commissaires obtiendraient des résultats plus fructueux.

Les membres de chaque sous-commission (ou simple-

ment le rapporteur) devront être munis des mêmes pouvoirs que les contrôles administratifs dont M. Klotz en 1911, pour soutenir la réforme insérée dans la loi de finances du 13 juillet, traçait les fonctions :

« Leur mission s'exercera non seulement à Paris, par l'examen des dossiers, mais encore sur place et d'après les constatations effectives. Ils auront accès dans les chantiers, magasins ou établissement divers, y vérifieront le matériel, se feront présenter les registres de comptabilité ou de correspondance, les ordres de service. Telle réduction de dépenses qu'un service d'exécution, jaloux de son importance et de ses prérogatives, n'aurait pas signalée, sera indiquée par le contrôle ».

Plus librement encore que ces agents administratifs, les contrôleurs du Parlement, par des inspections mobiles et imprévues mettront à jour les gaspillages de l'Administration.

La Commission actuelle a déjà essayé d'exercer, sur ce point, son pouvoir. Elle n'a pas toujours été secondée dans ses entreprises par la bonne volonté des ministres. La plupart de ceux-ci redoutent d'introduire des parlementaires dans le détail de la vie administrative.

Cependant, M. Gallois, rapporteur des comptes de la Guerre, a obtenu de M. Berteaux, alors Ministre de ce département, l'autorisation de visiter, avec le secrétaire de la Commission, tous les établissements qui dépendent de la Guerre. Une seule condition fut posée : la demande devait en être faite chaque fois assez tôt pour qu'on pût

mettre à la disposition des commissaires, les contrôleurs de l'armée.

M. Pams, Ministre de l'Agriculture, accorda de la même manière à M. Brousse, rapporteur, l'autorisation de visiter tous les établissements des services extérieurs de son département, à condition qu'il soit prévenu auparavant des visites.

C'est M. Bérard, sous-secrétaire d'Etat aux Beaux-Arts, qui a manifesté la conception la plus large en délivrant à M. Brousse une carte qui l'accrédite de manière permanente auprès de tous les services des Beaux-Arts.

Voilà sur quels précédents les commissaires peuvent aujourd'hui s'appuyer pour revendiquer le droit d'enquête : c'est un moyen d'investigation souvent fructueux ; ils y trouvent l'avantage de se rendre compte, de visu, du fonctionnement des services, de leurs procédés, de tous les actes, de vérifier réellement si les deniers publics échappent au gaspillage.

*Un conflit est-il possible entre la Cour
et la Commission ?*

Un conflit peut surgir entre la Cour et la Commission : celle-ci, à l'examen des pièces déjà contrôlées par la Cour, découvre des erreurs ou irrégularités dont il n'y a pas trace dans les arrêts rendus.

Elle n'a aucun moyen d'exiger de ce corps judiciaire

une nouvelle délibération. Les comptables mis en cause se retranchent derrière la chose jugée.

Il ne reste plus que les sanctions administratives à la disposition du Ministre. Va-t-il s'en remettre aveuglément à l'autorité de la Cour, éluder les révélations des commissaires ? Cela semble difficile. Il devra en répondre devant le Parlement. La responsabilité ministérielle sera mise en jeu.

Quel moyen, alors, de concilier les avis divergents qui, sur un point quelconque, ne manqueront pas de s'élever entre la Cour et la Commission ? Lequel des deux prévaudra ? Grave conflit où l'on peut craindre que l'un des pouvoirs triomphe de l'autre.

On prévoit que le Parlement finirait par avoir le dernier mot. Ce serait pour l'autorité morale de la Cour un désastre.

Comment admettre qu'une juridiction, dont l'entretien est si lourd aux contribuables, ne remplisse pas sa mission avec toute la conscience et la perfection qu'ils sont en droit d'exiger d'elle ?

Pour résoudre cette difficulté d'ordre constitutionnel, il est nécessaire qu'un contact soit établi entre les deux organismes (nous en indiquerons plus loin le moyen).

S'ils maintiennent avec intransigeance leurs points de vue opposés et ne parviennent pas à une entente ou à une transaction, ce sera le Parlement qui, faute d'une Cour suprême, tranchera le conflit.

LA SYNTHÈSE DU CONTRÔLE

Le contrôle budgétaire n'est pas organisé de manière à ce que toutes les opérations qui ont pour but la surveillance permanente de l'exécution, et, ensuite, l'examen des pièces, se coordonnent.

Les contrôles auxiliaires n'apportent pas, en réalité à celui du Parlement, un concours appréciable.

« C'est beaucoup déjà que d'opérer en sécurité avec des chiffres justes, assure M. Stourm », de se reposer sur la foi de la Cour des Comptes et de la Commission de vérification extra-parlementaire. Mais cela ne suffit pas : le Parlement ne devrait rien ignorer des critiques soulevées par les autres organes de contrôle. Il profiterait de l'expérience des techniciens et de tous les résultats de leur recherches.

Entre ces divers organismes qui participent au contrôle du budget, n'existe aucune pénétration. Ils travaillent isolément. Ce sont pourtant les mêmes pièces qui, successivement, passent du contrôleur des dépenses engagées au contrôleur technique, de la Cour des Comptes et, dans certains cas, de la Commission des référés à la Commission des Comptes définitifs.

La Cour se refuse à fournir des renseignements complémentaires en dehors de son rapport public annuel au chef de l'Etat.

Il serait important de connaître les référés qui vien-

nent devant la Commission instituée au Ministère des Finances par le décret du 13 mars 1911 ; les ministres doivent répondre d'une façon satisfaisante aux référés de la Cour des Comptes dans un délai de 4 mois. En prenant connaissance de ces réponses, les commissaires du Parlement puiseraient de précieuses indications. Mais, jusqu'à maintenant, cette demande a été accueillie par un mutisme absolu.

Ce sont des points qui réclament une solution :

Nous avons vu dans quelles conditions il serait possible de faire connaître aux commissaires du Parlement les résultats des recherches entreprises par les corps d'agents spécialisés. Jusqu'à maintenant aucun règlement ne permet cette communication. La bonne volonté d'un Ministre parfois y supplée, mais le contrôle législatif reste toujours à la discrétion de son humeur.

A côté de ces communications écrites, une collaboration plus étroite et plus fructueuse semble réalisable.

On en trouve l'indice dans le fait suivant : le Ministre des Finances, *de sa propre initiative*, a détaché un rédacteur de la Comptabilité publique pour prêter son concours aux commissaires des comptes. La présence d'un technicien, rompu aux recherches financières, a rendu les plus grands services ; le dépouillement des pièces, leur examen se sont faits rapidement. Des critiques injustifiées ont été évitées. Le contrôle s'est effectué dans des conditions meilleures, plus sûres.

Il ne faut jamais perdre de vue que la séparation des

pouvoirs est intangible et qu'il ne s'agit pas de justifier un empiètement de la Commission législative sur la Cour, qui dépend, en dernier lieu, de l'exécutif.

Le but à poursuivre, c'est de rendre toujours plus utile le concours des contrôles auxiliaires et de les faire converger au contrôle suprême du Parlement.

Pourquoi ne pas admettre que le conseiller référendaire qui eut le soin d'examiner les comptes d'un département soit autorisé à faire profiter de ses recherches et de son expérience la sous-Commission ou le rapporteur qui, à leur tour, contrôlent les mêmes pièces ?

Un échange de vues serait très profitable, au moins sur les questions où l'avis du Parlement ne coïnciderait pas avec celui de la Cour. L'on établirait, de cette façon, un contact entre les différents contrôles qui sont dispersés et qui, pourtant, fonctionnent dans un but commun : la bonne gestion des deniers publics.

TROISIEME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

LES SANCTIONS

Lorsque la Commission, au cours de ses recherches, dont l'étendue vient d'être mesurée, surprend des faits répréhensibles, elle a le droit et le devoir de s'enquérir des responsables.

C'est surtout l'initiative des administrations, leur bonne gestion, leur souci des deniers publics qui seront mis en cause. (Nous avons vu que pour les irrégularités de forme qui sont minimales, les autres contrôles n'en laissent guère passer).

Comment assurer une répression efficace sans laquelle le contrôle reste vain?

Quelles sont les réformes nécessaires pour y parvenir?

Il ne suffirait pas de fortifier en étendant les pouvoirs des contrôleurs extra-parlementaires, le contrôle préven-

tif de l'Administration : la limite serait vite atteinte où l'initiative et l'action du pouvoir exécutif seraient paralysées.

Ne voit-on pas que le respect du budget, le bon emploi des crédits seront assurés le jour où l'on aura établi d'une manière précise la responsabilité des ordonnateurs?

En rendant effective leur responsabilité pécuniaire, on accroît la force préventive des contrôles. La menace d'une répression sévère arrêtera les ministres dans des engagements de dépenses irréguliers ou inutiles.

En fait, notre système de législation actuelle ne reconnaît pas cette sanction.

Le Parlement lui-même, pas plus que la Cour des Comptes, ne peut atteindre à coup sûr les ordonnateurs qui ont violé la loi de finances.

Leur sanction est purement morale.

La Cour, dans son rapport public ; les parlementaires, à la tribune ou dans les rapports des Commissions, dénoncent solennellement les fautes commises. Mais leur pouvoir ne va pas au delà. Aucune poursuite légale n'est prévue. Leurs critiques équivalent à un simple droit de remontrance (1).

A la Chambre, dans une de ses interventions fréquentes où il montrait son souci du contrôle, M. Fernand Faure déclarait :

(1) BESSON p. 577, et 578.

« L'histoire financière nous apprend qu'il y a dans la
« gestion des deniers publics, dans l'emploi des crédits
« que nous votons chaque année, des fautes extrêmement
« graves, qu'il y a en quelque sorte un grand nombre
« de fissures par où s'échappe et s'écoule hors de leur
« destination régulière et sans utilité pour le pays et la
« démocratie, une grande partie des millions que nous
« votons chaque année... Nous le savons... L'honorable
« M. Feuillée dans son rapport de la Commission du
« budget de 1879, constatant le déficit de 36 millions, se
« contentait de le flétrir d'un blâme.

« La Cour des Comptes, à propos de l'affaire des fusils
« de la Maison Helbronner, se contente d'une consta-
« tation, d'un blâme, d'un regret.

« En vérité, Messieurs, *cela n'est pas suffisant* ».

Ce tableau de l'impuissance du contrôle répressif montre que la seule sanction qui s'impose c'est de rendre effective la responsabilité budgétaire des ministres.

Elle est inscrite dans la loi du 15 Mai 1850, article 9 :
« Toute dépense non créditée ou portion de dépense
dépassant le crédit sera laissé à la charge du Ministre
contrevenant ».

Cet article sanctionnait la prohibition contenue dans la loi de finances du 25 mars 1817 (Article 151 et 152) : Les ministres ne peuvent, sous leur responsabilité, dépenser au delà des crédits qui leur sont ouverts et le Ministre des Finances ne peut autoriser, sous la même

responsabilité, les paiements qui excèdent les crédits législatifs.

Le cas des responsabilités budgétaires prévues par les articles 151 et 152 de la loi de finances du 25 mars 1817, la Constitution de 1848 voulut en assurer l'application : l'article 98 autorise l'Assemblée nationale à renvoyer le Ministre accusé devant la Haute-Cour ou devant les tribunaux ordinaires.

La Constitution de 1875 garde le silence sur ce point.

La procédure n'est donc pas prévue dans la législation actuelle. Le principe fixé dans la loi de finances de 1817, puis de 1850, et dans le décret de 1862, sur la comptabilité, reste donc une simple déclaration théorique. Aucune juridiction n'est reconnue compétente pour en garantir le respect.

Un Ministre peut donc, impunément, aujourd'hui, ordonner des dépenses non autorisées par la loi du budget, dépasser les crédits législatifs qui leur sont accordés, ou demander aux Chambres un crédit qu'il sait devoir être suffisant, avec le dessein caché, d'obtenir plus tard la différence au moyen d'un crédit additionnel : dans ces différents cas, il ne peut être question de responsabilité politique, ni de responsabilité pénale de droit commun, qui s'appliquent aux fonctionnaires ayant abusé criminellement de leur autorité. Le dommage causé aux finances de l'Etat ne peut être assimilé au crime de concussion ou de prévarication.

C'est une réparation civile ou pécuniaire qui seule, pourrait être intentée contre le Ministre responsable.

La condamnation se traduirait par des dommages-intérêts envers le Trésor public.

Le principe de cette responsabilité résulte de la loi de finances de 1817. Au début de la Révolution, un décret de la Constituante le proclamait, le 13 juillet 1789, en déclarant « les ministres responsables de toute entreprise contraire aux lois de la Nation et aux décrets de l'Assemblée ».

La Constitution du 3 septembre 1791 rend « les ministres responsables de toute dissipation des deniers destinés aux dépenses de leur département ».

Elle ajoute : « en aucun cas, l'ordre du roi, verbal ou écrit, ne peut soustraire un Ministre à sa responsabilité ».

Aujourd'hui, c'est le silence de la Constitution de 1875 qui soustrait les ministres à toute responsabilité pécuniaire.

La responsabilité politique, qui a pour sanction un vote de blâme émis par une des Assemblées, est impuissante : les fautes n'apparaissent le plus souvent, qu'après le départ des responsables. Aucune sanction n'est plus possible. Et même, si le Cabinet vient à être renversé sur un vote du Parlement, quelle réparation en reçoit le Trésor public, lésé par les actes des ministres ?

Le gaspillage ou le déficit restent des faits acquis.

Nous croyons que le Conseil d'Etat (à défaut chez nous, jusqu'à maintenant, d'une Cour suprême) offrirait les

garanties suffisantes pour devenir la juridiction compétente en matière de responsabilité civile des ministres (1).

La responsabilité des ministres n'est pas la seule que la Commission des Comptes devrait mettre en jeu.

Dès maintenant, elle se propose, par l'étude des faits de rechercher les responsables à tous les degrés de la hiérarchie administrative.

A l'égard des administrateurs et des ordonnateurs secondaires, le Ministre n'est pas désarmé : la sanction qui les atteint est administrative et non pas pécuniaire (2).

La jurisprudence du Conseil d'Etat est constante, pour admettre en principe que l'Etat n'a pas le droit d'obtenir de ses agents une réparation pécuniaire à titre de dommages-intérêts, pour le préjudice causé par les fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions (3). L'action

(1) Ce n'est pas l'avis de M. Laferrière (*Traité du Contentieux*, I, p. 672) qui repousse cette compétence et déclare que le « Conseil d'Etat ne pourrait intervenir qu'à la suite d'une contrainte administrative délivrée contre l'auteur de l'infraction budgétaire, mais l'arrêté de débet ou de contrainte ne saurait atteindre les ordonnateurs..... »

Nous essayerons de montrer dans le dernier chapitre qu'un recours en annulation introduit par un simple contribuable mettrait en mouvement le Tribunal administratif, et qu'ainsi, on respecterait la séparation des pouvoirs. La compétence des tribunaux ordinaires proposée en 1895 par M. Gautier de Clagny porte atteinte à cette séparation, et la compétence du Sénat (avis du Conseil d'Etat sur la proposition de M. Bozerian en 1895) nous semble une confusion fâcheuse. Cette assemblée ne serait pas suffisamment indépendante. Elle céderait plus aux passions politiques qu'aux suggestions du droit.

(2) Sauf les cas prévus à l'encontre des officiers de l'Intendance, des généraux commandant les corps d'armée, ou les directeurs des services et les gouverneurs des colonies.

(3) Arrêts 10 juillet 1874, BARON. 20 février 1885, HABERT. Avis émis le 21 juillet 1885.

disciplinaire du Ministre sur ses agents est une sanction qui les retient, le plus souvent, dans la voie des infractions budgétaires, mais elle est incomplète. Le progrès de notre droit public est orienté vers la responsabilité personnelle des fonctionnaires, en même temps que vers celle de l'Etat; notre législation et notre état d'esprit sont encore tout imprégnés de la conception autocratique de l'Etat irresponsable.

Actuellement, le rôle de la Commission des Comptes (celui du moins qu'elle s'est reconnu dans les limites de notre législation en vigueur) est simple :

La Commission, après avoir jeté la lumière sur les anomalies découvertes, en recherche les responsables et les dénonce solennellement dans ses rapports. Elle intervient directement auprès des ministres intéressés, pour obtenir sans retard qu'ils prennent les mesures nécessaires. C'est à lui qu'appartient de choisir et d'appliquer les sanctions. Tous les coupables, sans exception, doivent être frappés.

Ni le temps écoulé, ni les considérations de personne ne doivent fléchir la rigueur du châtimeut. Ce résultat ne peut être obtenu que par la vigilance des commissaires et la bonne volonté des ministres.

Au besoin, par une intervention à la tribune, les commissaires demanderaient si une sanction a été prise et laquelle, si elle a été appliquée avec toute la fermeté et l'équité indispensables.

Les mesures répressives que la Commission et ensuite

l'Assemblée réclament des Ministres ne sont pas en contradiction avec le principe de la responsabilité ministérielle. Constitutionnellement, le Ministre intéressé est, en effet, seul responsable devant le Parlement, des fautes commises dans ses services.

Mais l'extension des services de l'Etat exige une vaste décentralisation de l'initiative. Il est injuste que les agents de l'exécutif, détenteurs de l'autorité commettent impunément, par leur incurie ou leur incapacité, des fautes dont le Ministre supportera le poids. Cela aboutit, en pratique, à la négation de la responsabilité.

La dernière Commission des Comptes semble avoir admis la solution suivante: le Ministre, c'est entendu, répond des faits de son administration devant le Parlement, mais celui-ci contrôle avec quelle diligence le Ministre a frappé les coupables et pris les mesures nécessaires pour éviter le retour des mêmes fautes.

*
* *

Nous avons vu que la responsabilité ministérielle, la seule sanction actuellement admise dans notre législation, équivaut à la négation de toute responsabilité effective. Elle est injuste, car le plus souvent, elle frappe le chef de l'Administration pour des fautes commises par ses subordonnés à son insu, et ne correspond pas, suivant une équitable gradation, à chaque espèce de délit.

De plus, comme elle est politique, elle n'a aucune conséquence civile, elle ne répare rien. En dernière analyse, elle se résume en un simple geste de blâme. C'est pourquoi elle est rarement mise en jeu.

Le Parlement la considère surtout comme une sanction d'ordre politique.

En pratique, la responsabilité pécuniaire des ministres rencontre un obstacle : ou le défaut de fortune privée ou la ruine certaine de leurs ressources. La réparation civile ne peut pas être intégrale. Il s'agit presque toujours de sommes dont l'énormité dépasse de beaucoup le traitement ministériel et les limites ordinaires des fortunes privées (1).

Les dommages-intérêts auxquels un Ministre pourrait être tenu devraient surtout avoir le caractère d'une amende.

Il en résulterait un effet préventif suffisant.

Le Trésor aurait une satisfaction relative et l'on éviterait des désastres qui rendraient impossible l'accès des Ministères ou l'application d'une loi aussi dure.

Bien entendu, les actes seuls que le Ministre a ordonnés directement après en avoir été saisi, tomberaient sous le coup d'une poursuite.

Quant aux fonctionnaires de l'Administration, ordon-

(1) Il en est de même pour les comptables qui sont tenus à verser un cautionnement. Leur dépôt est en rapport lointain avec les sommes qu'ils manient : ce rapport est basé sur la différence de valeur qui existe entre les deniers publics et privés.

nateurs secondaires ou administrateurs à divers titres, il est bien évident que leur responsabilité civile (en plus des sanctions disciplinaires) ne pourrait se traduire que par une amende légère. Il faudrait tenir compte, pour en déterminer le taux, de ce que les agents de l'Administration ne disposent pas des mêmes ressources que les Ministres.

Leur traitement et leur retraite sont en général leurs seuls moyens d'existence. Il ne saurait être question d'exiger de ces serviteurs, la plupart modestes, le sacrifice d'économies problématiques.

La sanction la plus efficace est celle qui les atteint dans leur carrière. La fortune, pour un fonctionnaire, c'est son avancement. Des peines administratives, comme le retard au tableau, la rétrogradation ou la destitution, ont un effet agissant.

Que chaque fonctionnaire ne perde pas de vue que toutes ses fautes seront découvertes et qu'aucune ne restera impunie.

Voilà le moyen d'assurer, par la crainte d'une juste répression, le respect des lois de finances.

Si l'on en vient à admettre cette double sanction (politique et civile) pour les ministres, (disciplinaire et civile) pour les agents de l'administration, qui poursuivra les responsables, quel sera le tribunal compétent ?

CHAPITRE II

L'ACTION DES CONTRIBUABLES

C'est au Parlement, par un vote, de donner une sanction à la responsabilité politique des ministres. C'est aux ministres de frapper, par une sanction administrative, le fonctionnaire coupable (après l'avoir entendu et l'avoir traduit devant un Conseil de discipline mixte).

Mais qui pourra intenter l'action en nullité de l'acte incriminé, et par suite provoquer la responsabilité civile du Ministre ou du fonctionnaire ?

Nous croyons que, dans une démocratie organisée, ce droit doit appartenir à tous les contribuables. C'est avec le prélèvement sur leur fortune ou leur travail que s'alimente le budget et que fonctionnent les services. S'ils demandent à connaître l'emploi de leur argent, ce n'est pas dans un but platonique.

Pourquoi ce contrôle de l'opinion ne serait-il pas sanctionné par un recours juridictionnel ?

En bonne justice et logiquement, peut-on refuser

l'action judiciaire aux contribuables qui paient les frais des services publics ?

En payant, ils acquièrent le droit de demander à l'Administration compte de sa gestion, et d'intervenir au cas où celle-ci ne serait pas conforme aux lois, aux règlements et à l'intérêt général.

Un droit analogue est reconnu, quant aux affaires municipales, par la loi du 5 avril 1884 (art. 123) à tout contribuable inscrit au rôle de la commune. Il a le droit d'exercer à ses frais et risques, avec l'autorisation du Conseil de Préfecture, les actions qu'il croit appartenir à la commune et que celle-ci préalablement appelée à en délibérer a refusé ou négligé d'exercer (1).

Sur quelles bases juridiques repose la recevabilité de cette action ?

D'après les commentateurs des arrêts rendus par le Conseil d'Etat, la jurisprudence s'est ralliée aux principes suivants :

Le contribuable a droit à une gestion légale du patrimoine de la commune par le Conseil municipal. Il a également droit à ce que les actes de tutelle qui s'y rapportent soient pris légalement.

(1) Les conditions de l'exercice de cette loi ont été modifiées par la loi du 8 janvier 1905.

Voir arrêt du 4 août 1905, affaire Martin (Lebon 1905, p. 151. — *Dalloz* 1907, III, p. 149).

CL. HARRIOT, *Droit administratif*, 7^e édit., p. 47. — Consulter *Sirey*, 1895, p. 185.

Article de M. Louis Rolland, *Rev. du Droit public*, 1912, p. 503, à propos de l'art. 65 de la loi de finances de 1912.

Il est muni d'un recours en annulation devant un juge d'exception ; l'action en nullité intentée, à propos d'un acte de gestion, est réservée au juge du contrat.

Après avoir obtenu un recours pour excès de pouvoir, l'annulation de l'acte administratif, le contribuable (ou la commune) pourra saisir le juge civil de la question de nullité du contrat (1).

Il résulte de cette jurisprudence que les contribuables doivent aujourd'hui être considérés comme personnellement intéressés à ce que les actes administratifs touchant la gestion du patrimoine communal soient accomplis dans les formes prescrites par la loi. Ils sont admis à intervenir pour en imposer la stricte observation. Ce droit du contribuable n'a pas été étendu aux affaires départementales. La loi de 1871 ne renferme pas de dispositions lui permettant d'exercer au nom du département l'action en nullité existant au profit de cette personne morale (2).

(1) En matière de Travaux Publics, par exemple, le procès ne peut être engagé quand le maire ou le préfet n'observent pas les règles prescrites par les ordonnances de 1836 et 1837 pour les adjudications publiques ou passent un marché de gré à gré, quand il aurait dû être conclu par la voie de l'adjudication.

Le contribuable au cas où la délibération du Conseil Municipal a été approuvée par l'administration supérieure, pourra, par un recours en annulation contre les délibérations du Conseil Municipal, (art. 63 et suiv. de la loi du 5 avril 1884) ou par un recours pour excès de pouvoir contre l'acte de tutelle, faire tomber ces actes administratifs.

(2) On pourrait peut-être concevoir un recours pour excès de pouvoir formé par un membre du Conseil général, en cette qualité, contre un acte administratif ayant abouti à priver la commission départementale d'une prérogative qu'elle tient de la loi.

Sur le rôle des contribuables comme contrôleurs des services publics, voir une note de M. Hauriou (*Sirey*, 1911, III, 49) et une étude de M. Jèze (*Rev. du Droit public*, 1912, p. 26).

Le législateur et la jurisprudence estiment sans doute le contribuable plus capable d'agir utilement dans le rayon étroit de la commune à propos d'affaires qui le touchent de près que dans le rayon élargi du département et surtout de l'Etat.

Il serait difficile, à l'heure présente, dans une démocratie instruite et curieuse des affaires publiques, de prétendre que la compétence du contribuable ne va pas au delà de la commune. Comment accorder cette conception, avec le droit d'élection en matière cantonale et législative?

Le suffrage universel suppose des citoyens capables de se hausser à la compréhension des intérêts généraux. Et comme contribuables, ils sont taillables également pour les budgets de la commune, du département et surtout de l'Etat.

On ne voit pas pour quelles raisons ils ne seraient pas admis à intervenir dans toutes les affaires publiques, au moins en ce qui touche l'emploi de leur argent, pour se défendre, en s'appuyant sur la loi, contre l'arbitraire et le gaspillage des administrations.

Les fautes que dénoncent les rapporteurs de la Cour des Comptes et ceux du Parlement devraient servir de base à l'intervention des contribuables pour motiver leurs recours. Lorsque ces recours en annulation ou ces actions en nullité auraient fait tomber les actes d'un Ministre ou de l'un de ses agents, la responsabilité civile serait mise en jeu, et la condamnation prononcée.

Voilà quels moyens nous semblent indiqués pour atteindre ceux à qui est confié le soin de la fortune publique.

Le Conseil d'Etat présente tous les caractères nécessaires pour recevoir ces actions. Les dépassements de crédits et autres manquements ou contraventions à la loi du budget ne relèvent pas du droit commun : ce sont des fautes d'un caractère essentiellement administratif. L'autorité judiciaire ne serait donc pas compétente.

Le juge ne peut être que le Conseil d'Etat déjà admis par les lois de 1884 et de 1905 à recevoir des demandes analogues

CONCLUSION

La démocratie française s'achemine vers une organisation du contrôle financier.

Malgré la dernière tentative de la Commission des Comptes qui s'est arrogé révolutionnairement des droits que ne lui accorde aucun texte légal, il faut bien reconnaître que le Contrôle budgétaire du Parlement reste encore purement théorique.

Le principe fondamental de ce contrôle essentiel aux gouvernements représentatifs a été proclamé dès le début de la Révolution. Il n'a jamais été mis effectivement en pratique.

Il n'a jamais déterminé une procédure et des mœurs parlementaires qui assurent son application rigoureuse, préservent du gaspillage les finances publiques et répondent au légitime désir de la masse des contribuables.

La loi de 1818, après des essais de controverse brillante et d'heureux résultats sur notre comptabilité, fut impuissante. On sembla bientôt, en la votant, donner satisfaction à un simple besoin de symétrie théorique, par rapport à la loi de finances. Toutefois, elle demeure

le point de départ d'une organisation de contrôle : il importe d'en tirer toutes les conséquences qu'elle implique pour sa préparation. Il semble étrange que le Parlement si enclin à l'omnipotence ait renoncé aussi longtemps à surveiller l'exécution du budget (1).

On peut s'étonner, après une pratique aussi ancienne du gouvernement représentatif et du régime républicain (où l'esprit démocratique pénètre peu à peu toutes les institutions et fait naître les formes nouvelles d'organisation adaptées à la démocratie moderne), que le contrôle financier, fonction primordiale du Parlement, soit resté un droit théorique, sans résultats utiles.

Les causes de cette inaction ne sont pas à l'honneur du Parlement.

Les membres de cette assemblée se désintéressent en général des finances. Ils ignorent cette science aride qui exige des qualités de travail méthodique et de précision.

Tous les observateurs de bonne foi s'accordent pour constater que le niveau intellectuel du Parlement n'est pas toujours à la hauteur de sa tâche. Une banale idéologie, qui assure parfois des triomphes électoraux, est impuissante lorsqu'elle est mise en face des réalités de la vie publique.

(1) Il n'est point question ici de la Constituante et surtout de la Convention qui ne surent pas combiner le principe de contrôle avec celui d'autorité : le pouvoir exécutif ne pouvait, sous ce régime tyrannique de l'assemblée, être contrôlé, puisque toute initiative lui était enlevée. Nous pensons aux corps législatifs qui n'ont pas tiré de la loi de 1818 toutes les conséquences qu'elles renferment.

Il faut à un homme politique, pour rendre des services à son pays et avoir une action sur les affaires de l'Etat des connaissances vastes qui ne s'improvisent pas.

Les problèmes deviennent de plus en plus complexes si bien qu'il faut, pour les trancher, savoir leurs multiples rapports et, plus que les autres, les questions budgétaires exigent un long apprentissage.

Il est étonnant que dans les assemblées françaises l'opposition ne soit pas dressée pour réclamer le fonctionnement régulier de l'examen des comptes, le vote de la loi en temps normal. C'eût été une arme impitoyable contre les maîtres du pouvoir et en même temps la crainte des interpellations aurait dicté aux gouvernements une sage prudence dans leurs actes financiers. Chez nous, l'opposition n'a jamais existé aussi ferme qu'en Angleterre. Elle n'a jamais entrepris méthodiquement la lutte ; jamais elle ne se montra tenace à puiser dans les comptes des ministres la documentation utile pour combattre énergiquement sur des faits précis.

L'opposition, dans le Parlement français, manque à sa mission. Elle s'est posée plutôt en adversaire des différents régimes qu'en censeur inflexible des directions gouvernementales. Verra-t-on, un jour prochain, une opposition cohérente et disciplinée se former dans le Parlement ? Les événements y poussent, et, déjà, la Chambre actuelle contient des groupes homogènes, dont les adhérents se rallient autour de l'unité de doctrine. Ce sera le rôle de l'opposition de relever tous les

actes financiers des gouvernements pour qui la majorité fut parfois trop complaisante.

La clairvoyance politique et l'observation de leurs devoirs élémentaires amèneront aussi les membres de la majorité à vouloir un contrôle effectif sur les finances de l'Etat. C'est le parti au pouvoir qui porte la responsabilité des affaires. Son intérêt politique est de réprimer toutes les fautes, de veiller en gardien jaloux des deniers et des lois, au bon ordre des finances, afin que des accusations imméritées ne pèsent pas sur lui et qu'il fasse figure d'administrateur honnête devant le pays et devant l'Histoire.

L'opinion publique s'est émue. Le Parlement sort de sa longue indifférence. Il a suffi, pour provoquer ce réveil, de l'opiniâtreté de quelques-uns. Dans le milieu parlementaire, sous l'impulsion de l'opinion publique et des faits répétés, on en vient à l'idée d'un contrôle sérieux. L'importance, l'urgence en sont reconnues.

Nous ne citerons que les plus récentes manifestations en sa faveur (1).

Les présidents des deux Chambres, M. Deschanel et M. Dubost, en remerciant leurs collègues de leur réélection, traduisaient bien l'opinion générale du Parlement, lorsqu'ils proclamaient le contrôle budgétaire comme

(1) Dans ses déclarations successives et particulièrement dans le « programme du parti, arrêté par les congrès de Nancy 1907, » le parti radical au pouvoir, se prononça sur le contrôle : « La réforme financière, dit le §2 comporte un contrôle sévère de toutes les dépenses tant militaires que civiles » (V. F. BUISSON « *La Politique Radicale* » Paris 1908, p. 102).

une œuvre capitale : « dont il faut améliorer les méthodes de travail » (1).

Dans la déclaration ministérielle du 24 janvier 1913, M. Briand, président du Conseil, se montrait résolu à « fortifier de contrôle du Parlement sur les dépenses publiques auxquelles un terme doit être assigné » (2).

Après la réforme des écritures budgétaires, qui tout d'abord s'imposent à lui, le Parlement, pour exercer son contrôle, doit en créer l'instrument.

L'expérience a montré qu'un organisme, la Commission des Comptes est le seul instrument actuellement possible. Il suffira de combiner toutes les pièces utiles à son fonctionnement et de le mettre au point. Ses moyens d'investigation, encore trop réduits devront être étendus, les problèmes juridiques encore irrésolus devront être réglés, afin que les recherches poursuivies sans obstacles soient fécondes. C'est un droit nouveau qui se forme : il découle d'un principe organisateur. Nous en attendons, après la période de tâtonnements, le plus grand bienfait pour nos finances.

Mais il ne suffira pas d'être bientôt munis d'un instrument de contrôle perfectionné, adapté aux besoins du pays, les institutions les meilleures ne valent que par la qualité des hommes appelés à s'en servir. Les représentants élus ont-ils toujours vis-à-vis du Gouvernement,

(1) *Journal Officiel* du 10 janvier 1913.

(2) *Journal Officiel* du 25 janvier 1913.

l'indépendance de caractère indispensable pour relever toutes les fautes qu'ils pourront découvrir ?

L'instrument de contrôle, enfin créé, ne sera excellent que s'il est manié par des hommes résolus, parfois au prix de durs sacrifices personnels, à être inébranlables dans leur fonction de commissaires des comptes.

Ainsi sera instaurée cette fonction du contrôle parlementaire dans la démocratie française qui, après ses conquêtes idéales, veut maintenant de solides réalisations.

Vu :

Le Président,

RENAULT

Vu :

Le Doyen,

CAUWÈS

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD

BIBLIOGRAPHIE

Louis Marin. — Rapport sur le règlement définitif du budget de 1907 (Ministère des Affaires Etrangères), 1912, n° 1170.

Emmanuel Brousse. — Idem (Ministère de l'Agriculture), 1912.

Voir aussi les rapports de MM. **Danielou** (Marine), **Cuny** (Commerce), **Razimbaud** (Travaux Publics), sur l'exercice 1907, publiés dans le courant de 1912.

Emmanuel Besson. — Le contrôle des Budgets en France et à l'étranger. Paris, 1899.

P. Baudin. — Le déficit du budget, 1910, p. 238.

A. Maury. — Nos hommes d'Etat et l'œuvre de Réforme, 1912, p. 167

Revue de Droit public, *passim*.

Journal Officiel, id.

OUVRAGES GÉNÉRAUX

J. Stuart Mill. — Le Gouvernement représentatif — (trad. White).

Boucart et Jéze. — Eléments de la Science des finances et de la Législation financière. 2 vol. 1902,

Stourm. — Le Budget, 5^e édition, 1906.

Caillaux, Privat-Deschanel et Touchard. — Les impôts en France. Traité technique. 2 vol.

Hauriou. — Droit administratif.

Berthélemy. — Droit administratif.

Laferrière. — Traité du Contentieux.

L. Duguit. — Les transformations du Droit.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

De la nécessité du contrôle budgétaire.	4
---	---

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — Insuffisance des contrôles extra-parlementaires au point de vue résultat final	15
CHAPITRE II. — Le contrôle du Parlement	37

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — La loi de règlement	51
CHAPITRE II. — Etude sur la Commission des Comptes définitifs, (La Commission actuelle).	62

TROISIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — Les sanctions	89
CHAPITRE II. — L'action des contribuables	99
CONCLUSION	105
BIBLIOGRAPHIE	111

ANGOULÊME.

IMPRIMERIE L. COQUEMARD & C^{ie}
